

DE  
INVESTIGACIÓN



DEFENSA DEL DERECHO A LA VIVIENDA  
DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN

# COLOMBIA

DE  
LA MISIÓN



INFORME

PROGRAMA DE COHRE PARA LAS AMÉRICAS  
PROGRAMA DE COHRE PARA LA RESTITUCIÓN DE LA VIVIENDA Y EL PATRIMONIO  
INFORME DE LA MISIÓN DE INVESTIGACIÓN

**DEFENSA DEL DERECHO A LA VIVIENDA  
DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN**



# **COLOMBIA**

**Programa de COHRE para las Américas  
Programa de COHRE para la Restitución de Vivienda y Patrimonio**

**INFORME DE LA MISIÓN DE INVESTIGACIÓN**

**Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos  
(Centre on Housing Rights and Evictions)  
COHRE**

**Mayo 2005**

Centre on Housing Rights & Evictions (COHRE)  
COHRE International Secretariat  
83 Rue de Montbrillant  
1202 Ginebra  
SUIZA  
Tel.: +41.22.7341028  
Fax: +41.22.7338336  
Correo electrónico: cohre@cohre.org  
Web: www.cohre.org

COHRE Housing & Property Restitution Programme (HPRP)  
83 Rue de Montbrillant  
1202 Ginebra  
SUIZA  
Tel.: +41.22.7341028  
Fax: +41.22.7338336  
Correo electrónico: restitution@cohre.org

COHRE Women & Housing Rights Programme (WHRP)  
83 Rue de Montbrillant  
1202 Ginebra  
SUIZA  
Tel.: +41.22.7341028  
Fax: +41.22.7338336  
Correo electrónico: women@cohre.org

COHRE ESC Rights Litigation Programme (LP)  
8 N. 2nd Avenue East  
Suite 208  
Duluth, MN 55802  
EE.UU.  
Tel./Fax: +1.218.7331370  
Correo electrónico: litigation@cohre.org

COHRE Right to Water Programme (RWP)  
83 Rue de Montbrillant  
1202 Ginebra  
SUIZA  
Tel.: +41.22.7341028  
Fax: +41.22.7338336  
Correo electrónico: water@cohre.org

COHRE Global Forced Evictions Project (GFEP)  
83 Rue de Montbrillant  
1202 Ginebra  
SUIZA  
Tel.: +41.22.7341028  
Fax: +41.22.7338336  
Correo electrónico: evictions@cohre.org

COHRE Americas Programme (CAP)  
Rua Demétrio Ribeiro 990/conj 202  
90010-313 Porto Alegre, RS  
BRASIL  
Tel./Fax: +55.51.32121904  
Correo electrónico: cohreamericas@cohre.org

CAP – US Office  
8 N. 2nd Avenue East  
Suite 208 Temple Building  
Duluth, MN 55802  
EE.UU.  
Tel./Fax: +1.218.7331370  
Correo electrónico: bret@cohre.org (inglés)  
Correo electrónico: mayra@cohre.org (inglés y español)

COHRE Asia & Pacific Programme (CAPP)  
(Postal address) PO Box 1160,  
Collingwood, VIC 3066  
(visitors address) 124 Napier Street,  
Fitzroy, VIC 3065  
AUSTRALIA  
Tel.: +61.3.94177505  
Fax: +61.3.94162746  
Correo electrónico: cohreasia@cohre.org

COHRE Africa Programme  
PO Box A 497 LA  
Accra  
GHANA  
Tel.: +233.21.238821  
Fax: +233.21.231688  
Correo electrónico: cohreafrica@cohre.org

© Derechos de autor 2005

The Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), Ginebra, Suiza  
*Defending the Housing Rights of Displaced Persons in Colombia*  
*Defensa del derecho a la vivienda de la población desplazada en Colombia*  
ISBN: 958-9262-69-4  
Todos los derechos están reservados

The Centre on Housing Rights and Evictions está registrado en Holanda, EE.UU., Brasil y Australia como una organización sin ánimo de lucro.  
Copias de este informe se encuentran disponibles en COHRE International Secretariat (véase arriba la información de contactos)

Preparado por: Publicaciones ILSA, Marta Rojas  
Diseño gráfico: Ontwerpburro Suggestie & illusie, Utrecht, www.illusie.nl  
Impresión: Ediciones Antropos, Bogotá, Colombia, octubre 2005  
Traducción: Carlos F. Morales de Setién Ravina  
Revisión de textos: Emma Ariza  
Todas las fotos: COHRE. Foto de portada: Personas desplazadas que ocupan viviendas inadecuadas a las afueras de Cartagena, Colombia.

# Contenido

<b>Agradecimientos</b>	<b>7</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>9</b>
<b>Mapa de Colombia</b>	<b>13</b>
<b>Prefacio</b>	<b>15</b>
<b>1 INTRODUCCIÓN</b>	<b>17</b>
<b>2 EL DERECHO A SER PROTEGIDO CONTRA EL DESALOJO FORZOSO</b>	<b>21</b>
2.1 Tamaño y alcance de la situación de los desplazados internos	21
2.2 Grupos afectados	24
2.3 La pérdida de la vivienda y de la tierra	33
2.4 Políticas gubernamentales para la prevención del desplazamiento	34
<b>3 EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA DURANTE EL DESPLAZAMIENTO</b>	<b>37</b>
3.1 El derecho a una vivienda adecuada	37
3.2 La precariedad de la vivienda durante el desplazamiento	41
3.3 La privatización de los servicios y preocupaciones relacionadas	46
3.4 Las políticas del Gobierno relacionadas con la prestación de ayuda de emergencia	48
<b>4 EL DERECHO AL RETORNO</b>	<b>52</b>
4.1 El derecho al retorno	52
4.2 El derecho a la restitución de la vivienda y el patrimonio	53
4.3 Políticas gubernamentales relacionadas con el retorno de los desplazados	54
<b>5 CONCLUSIONES</b>	<b>58</b>
<b>6 RECOMENDACIONES</b>	<b>60</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>62</b>
Anexo 1 Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las NU	62
Anexo 2 Proyectos de principios y directrices básicas sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones	72
Anexo 3 Comité de las NU para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación General N° 4 (General Comments) sobre el derecho a una vivienda adecuada	79
Anexo 4 Comité de las NU para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación General N° 7 (General Comments) sobre desalojos forzosos	85
Anexo 5 Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas	90

# Agradecimientos

COHRE desea darles las gracias a quienes proporcionaron información para este documento y ayudaron a su preparación, entre ellos el Centro de Cultura Afrocaribe, el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA),<sup>1</sup> la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES),<sup>2</sup> la Coordinación Nacional de Desplazados (CND), la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC),<sup>3</sup> y la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (Afrodes). La Global IDP Database (Base de Datos Global para las Personas Desplazadas Internamente), atendida por el Norwegian Refugee Council (Consejo Noruego para los Refugiados), también proporcionó valiosa información acerca de la situación del desplazamiento interno en Colombia.<sup>4</sup>

Del mismo modo, COHRE desea agradecerle su valiosa ayuda al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Bogotá,<sup>5</sup> y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bogotá.<sup>6</sup>

En este informe se han omitido las identidades de muchas de las personas por razones de seguridad.

1 Para mayor información, véase <http://www.ilsa.org.co/>

2 Para mayor información, véase <http://www.codhes.org.co/>

3 Para mayor información, véase <http://www.onic.org.co/>

4 Para mayor información, véase <http://www.db.idpproject.org/>

5 Para mayor información, véase [http://www.Acnur.org/index.php?id\\_pag=566](http://www.Acnur.org/index.php?id_pag=566)

6 Para mayor información, véase <http://www.hchr.org.co/>

# Resumen ejecutivo

El Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (The Centre on Housing Rights and Evictions, COHRE, por sus siglas en inglés) es una organización de derechos humanos no gubernamental e independiente, cuya misión es la promoción y la protección del derecho a la vivienda de todas las personas, en cualquier lugar que se encuentren.

En el año 2002, el Gobierno de Colombia recibió el Premio COHRE al Violador del Derecho a la Vivienda por su incapacidad para mitigar la crisis general de este derecho en el país. Del 16 al 22 de octubre de 2003, COHRE llevó a cabo una investigación intensiva, durante la cual sus representantes se reunieron con un número representativo de organizaciones y agencias gubernamentales, no gubernamentales e intergubernamentales que trabajan en el campo de los derechos humanos y de los problemas de desplazamiento en Colombia. Poco antes de escribir este Informe, COHRE también participó en una conferencia en Bogotá, Colombia, sobre restitución de la vivienda y la propiedad a las personas desplazadas internamente (PDI) en ese país. La conferencia, celebrada el 6 y 7 de noviembre de 2004, fue coordinada conjuntamente por COHRE, el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales (ILSA) y la Coordinación Nacional de los Desplazados (CND). Este informe es uno de los productos del interés persistente de COHRE por la situación del derecho a la vivienda en Colombia y presenta nuestras conclusiones de investigación.

Tras 40 años de continuo conflicto entre las Fuerzas Armadas de Colombia, los grupos guerrilleros de izquierda y las organizaciones paramilitares de derecha, se ha generado la llamada “crisis humanitaria más grande del hemisferio occidental”.<sup>7</sup> Se estima que la guerra civil en Colombia ha cobrado la vida de 3.500 personas anualmente.<sup>8</sup> En los últimos diez años han sido asesinadas cerca de 35.000 personas a causa del conflicto y cada año ocurren miles de secuestros.<sup>9</sup>

En 2002, fracasaron las largamente esperadas negociaciones de paz comenzadas en 1999; las partes en conflicto ya no se adherirían al frágil acuerdo de cese al fuego. Colombia se sumergió nuevamente en el violento conflicto, con el que llegó otra vez la devastación y la agitación social al país. Este conflicto ha producido una migración humana masiva. En tamaño y alcance, la crisis del desplazamiento interno en Colombia sólo es superada por las de Sudán y la República Democrática del Congo.

En 2004, las cifras oficiales del Gobierno indicaban que alrededor de millón y medio de personas estaban internamente desplazadas en Colombia.<sup>10</sup> Sin embargo, las ONG del país estiman que el número real puede ser superior y que tal vez alcance los tres millones de personas; el Alto Comisionado

7 Cita del Asistente del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Kamel Morjane (4 de febrero de 2004).

8 UN Wire, *UN Rights Report Chastises Colombia; Uribe Fires Back* (11 de marzo de 2004).

9 Lisa Trei, “Experts say conflict in Colombia threatens all of northern Latin America”, *Stanford Report* (Stanford, CA: Stanford University News Services, 7 de marzo de 2001).

10 Para datos oficiales del gobierno de Colombia sobre el desplazamiento, véase Red de Solidaridad Social, *Registro Único de Población Desplazada por la Violencia. Acumulado Hogares y personas. Incluidos por departamentos como receptor y expulsor hasta el 15 de diciembre de 2003. Desplazamientos masivos e individuales* (15 de diciembre de 2003), <http://www.red.gov.co>

de las NU para los Refugiados (Acnur) calcula esta cifra entre los dos y los tres millones.<sup>11</sup> Incluso las estimaciones más conservadoras estiman que al menos uno de cada cuarenta colombianos ha sufrido el desplazamiento forzado.<sup>12</sup> Esta migración masiva involuntaria ha sido ocasionada, al menos en parte, por sistemáticos desalojos forzosos y por la destrucción de las viviendas particulares.

El desplazamiento forzado es considerado actualmente más una estrategia premeditada de guerra que un simple efecto colateral del conflicto armado.<sup>13</sup> De hecho, todas las partes en conflicto han usado el desplazamiento forzado para despoblar el territorio y asegurarse el control de zonas estratégicas. Familias, e incluso vecindarios enteros, a menudo han sido amenazados con torturas y asesinatos si permanecen en sus comunidades, y sólo se les dan unas cuantas horas para huir. Aterrozados, y con poco más que la ropa a sus espaldas, se fuerza a jóvenes y ancianos a abandonar sus tierras y sus casas a medida que las fuerzas de la guerrilla y de los paramilitares les obligan a huir con el propósito de controlar los corredores clave de transporte y los ricos recursos naturales de Colombia.

Aproximadamente dos tercios de las personas desplazadas internamente en Colombia son mujeres y niños, y se enfrentan a situaciones únicas de violencia y discriminación en todas las etapas del ciclo de desplazamiento. El número de indígenas y afrocolombianos internamente desplazados es también desproporcionadamente alto.<sup>14</sup> Según el Acnur, las mujeres desplazadas en Colombia, especialmente las provenientes de áreas rurales, se enfrentan a mayores dificultades que otros sectores de la población para conseguir títulos de propiedad de la tierra, préstamos, vivienda y servicios de educación y salud.

Entre 1997 y 2002 se estima que un millón de niños sufrieron el desplazamiento forzado en Colombia.<sup>15</sup> Desde 1985 han sido desplazados más de 1.750.000 menores.<sup>16</sup> Para muchos de ellos, sus derechos al más alto nivel de salud disponible, a la educación y a una vivienda digna son los primeros en ser destruidos por la guerra.

A todo ello hay que sumarle que en Colombia el desplazamiento adquiere tintes abiertamente discriminatorios en términos raciales y étnicos. Por ejemplo, aunque los afrocolombianos constituyen menos del 11% de la población total, suman cerca del 25% de las comunidades desplazadas. Es más, a menudo enfrentan discriminación racial frente al empleo y la vivienda, tras haber sido obligados a huir a las ciudades principales.<sup>17</sup>

11 Además de la población desplazada internamente, los colombianos también atraviesan las fronteras para huir de la violencia. Al menos 250.000 colombianos viven actualmente en Ecuador y otros 15.000 en Venezuela. Panamá da asilo a otros 2.000 refugiados del país. UN Wire, *Crisis of Colombia's Displaced Called Worst in Hemisphere* (5 de febrero de 2004).

12 US Committee for Refugees, *Voices for Colombians* (2002).

13 "El desplazamiento forzoso de la población a causa de las actividades o amenazas paramilitares ha sido una estrategia recurrente"; *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, en UN Doc. E/CN.4/2004/13 (17 de febrero de 2004). "Los desplazamientos forzosos se han incrementado sustancialmente y afectan a gran parte del país; la razón es que se usan cada vez más como estrategia de guerra"; *ibíd.*, UN Doc. E/CN.4/2003/13 (24 de febrero de 2003).

14 Global IDP Database, *el 40% de todas las familias registradas de PDI están encabezadas por una mujer, según el Gobierno* (2003), <http://www.db.idpproject.org>

15 Defensoría del Pueblo, *Informe sobre el estado de la niñez en Colombia 2001* (marzo de 2002).

16 Global IDP Database (2003) (n. 14, *supra*).

17 Global IDP Database, *Indigenous people and Afro-Colombians are the groups most affected by displacement* (2003), <http://www.db.idpproject.org>

Los informes muestran que casi el 70% de los desplazados han perdido sus casas y sus tierras.<sup>18</sup> Mientras que un pequeño porcentaje de desplazados colombianos regresan a sus lugares de residencia originales (a veces en condiciones precarias que están lejos de los estándares internacionales), la gran mayoría permanece alejada de sus antiguas viviendas y tierras. Una proporción importante de las personas desplazadas internamente en Colombia languidecen en un estado de exilio permanente por más de dos décadas, aunque dentro de las fronteras de su propio país.

Las personas desplazadas internamente en Colombia se encuentran en una situación de dificultad extrema. Su situación no ha mejorado en los últimos años, casi siempre viven en la pobreza, con perspectivas inciertas de volver en paz y con seguridad a sus tierras y viviendas de origen. Sufren no sólo la violación inicial que supone el desplazamiento forzado de sus viviendas, sino también graves violaciones de sus derechos a la seguridad personal, a la no discriminación, a una vivienda adecuada, al más alto nivel de salud disponible, al agua, a la cultura, a la educación, al trabajo, a un adecuado nivel de vida, a la indemnización por los daños sufridos y al derecho al retorno, entre otros. De hecho, el desplazamiento es a menudo el punto de entrada a un futuro de pobreza e incertidumbre que compromete o incluso impide el cumplimiento de muchos de los derechos humanos en los años venideros.

A pesar de contar con una legislación progresista y de otras normas de política interna para los derechos de los desplazados, el Gobierno de Colombia ha incumplido en gran parte con su responsabilidad de proteger a las comunidades civiles frente a los abusos perpetrados por todas las partes en conflicto.<sup>19</sup> Según el derecho internacional de los derechos humanos, el Gobierno de Colombia está obligado a tomar las medidas adecuadas para proteger a su población frente a los abusos contra los derechos humanos perpetrados por terceras partes, en este caso tanto por unidades paramilitares de derecha como por fuerzas guerrilleras de izquierda. Según el derecho internacional humanitario, también está obligado a proteger a los civiles de la violencia y a proporcionar una asistencia adecuada a las víctimas del conflicto armado.

Este informe analiza específicamente la situación de vivienda de las PDI en Colombia, atendiendo a sus derechos a una vivienda adecuada, a ser protegidos frente a los desalojos forzosos y a la restitución de la vivienda y la propiedad. Una de las principales conclusiones es que el Gobierno de Colombia debe tomar urgentemente una serie de medidas concretas para rectificar la situación actual. En este sentido, el informe hace recomendaciones específicas para la política del Gobierno y de otras autoridades en estos asuntos.

Aunque las categorías legalmente definidas de personas consideradas víctimas de los desalojos forzosos y de aquellas que sufren el desplazamiento interno no coinciden plenamente, con frecuencia existe una notable superposición entre ellas. En otras palabras, mientras que el desplaza-

18 Programa Mundial de Alimentos, *Protracted Relief and Recovery Operation in Colombia: Assistance to Persons Displaced by Violence in Colombia*, WFP/EB.3/99/7-B/3 (8 de septiembre de 1999).

19 Colombia es Estado Parte de los siguientes instrumentos de derechos humanos y derecho humanitario: la Convención Americana de Derechos Humanos; el Protocolo Adicional de la Convención Americana de Derechos Humanos en el Área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador"); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, junto con sus Protocolos Facultativos Primero y Segundo; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño y las Convenciones de Ginebra de 1949.



miento es a menudo consecuencia de un desalojo forzoso, puede no ser la única razón para el desplazamiento en cada uno de los casos. Para las víctimas del desalojo y el desplazamiento forzado existen varios organismos de derecho internacional que proporcionan protección y soluciones para las distintas e interrelacionadas violaciones de derechos humanos que con ellos se cometen. Estas protecciones y soluciones comprenden aquellas que proporcionan un adecuado derecho a la vivienda, el derecho a ser protegido frente al desalojo forzoso, los Principios Rectores del Desplazamiento Interno de las Naciones Unidas y también un derecho cada vez mejor definido a la restitución de la vivienda y la propiedad para los refugiados y otras personas desplazadas internamente.

**COHRE está convencido de que el respeto por los derechos humanos debe ser el eje de todos los esfuerzos por resolver el actual conflicto armado en Colombia. Específicamente, COHRE requiere al Gobierno de Colombia para que dé cumplimiento total a los Principios Rectores del Desplazamiento Interno de las Naciones Unidas, que comprenden la prevención del desalojo y del desplazamiento forzado, la protección de los desplazados internamente, la provisión de ayuda humanitaria adecuada y la facilitación de que el proceso de retorno sea voluntario y respete los estándares internacionales de seguridad.**

**COHRE requiere al Gobierno de Colombia para que cumpla en su totalidad con las obligaciones relacionadas con el derecho a la vivienda de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos. Las condiciones de vivienda de la mayoría de las personas desplazadas internamente en Colombia son altamente inadecuadas. Según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Gobierno tiene la obligación de “dar prioridad a aquellos grupos sociales que viven en condiciones desfavorables” y también de proteger del desplazamiento forzado a las personas bajo su jurisdicción, tanto frente a actores del Estado como no estatales.**

**COHRE reitera que las autoridades competentes en Colombia tienen el deber y la responsabilidad de ayudar al regreso o al reasentamiento de las personas desplazadas internamente para que estas recobren, en la medida en que sea posible, el patrimonio y las posesiones que dejaron tras de sí o de las que fueron desposeídos cuando fueron desplazados. Si la recuperación de esas propiedades y posesiones no es posible, las autoridades competentes deberán proporcionar o ayudar a estas personas a que obtengan una indemnización apropiada o cualquier otra forma de reparación justa.**



Departamento	Área (km <sup>2</sup> )	Población	Departamento	Área (km <sup>2</sup> )	Población
Amazonas	109.665	80.360	La Guajira	20.848	524.619
Antioquia	63.612	5'750.478	Magdalena	23.188	1'403.318
Arauca	23.818	282.302	Meta	85.635	771.089
Atlántico	3.388	2'365.663	Nariño	33.268	1'775.139
Bolívar	25.978	2'229.967	Norte de Santander	21.658	1'493.932
Boyacá	23.189	1'411.239	Putumayo	24.885	378.483
Caldas	7.888	1'170.187	Quindío	1.845	613.375
Caquetá	88.965	463.333	Risaralda	4.140	1'024.362
Casanare	44.640	325.713	San Andrés y Providencia	52	83.491
Cauca	29.308	1'363.054	Santander	30.537	2'085.084
Cesar	22.905	1'050.303	Sucre	10.917	868.648
Chocó	46.530	413.173	Tolima	23.562	1'312.972
Córdoba	25.020	1'392.905	Valle del Cauca	22.140	4'524.678
Cundinamarca	24.210	9'467.562	Vaupés	54.135	33.152
Guainía	72.238	43.314	Vichada	100.242	97.276
Guaviare	53.460	133.236	<b>Distrito</b>		
Huila	19.890	994.218	Bogotá Distrito Capital	1.587	7'117.984

# Prefacio

Hoy en día, tres millones de colombianos sufren el desplazamiento interno forzoso. Como muestra este informe, la crisis del desplazamiento interno en Colombia se ha convertido a nivel internacional en una de las situaciones humanitarias más graves del mundo y tiene rasgos profundamente discriminatorios. Los afrocolombianos y los pueblos indígenas, las mujeres y los niños – la gente más pobre del país– se encuentran todos ellos desproporcionadamente afectados por la violencia y el desplazamiento. Muchas familias desplazadas han huido de sus casas a causa de la violencia y se han reasentado en otros lugares del país, sólo para enfrentarse a un futuro incierto de pobreza y aislamiento social.

Como Relator Especial de las Naciones Unidas para la Restitución de la Vivienda y de la Propiedad a los Refugiados y a las Personas Desplazadas Internamente, asistí hace poco a una conferencia nacional en Bogotá, Colombia, sobre este problema en el país. La Conferencia se celebró el 6 y 7 de noviembre de 2004 y estuvo coordinada conjuntamente por el Centre on Housing Rights and Evictions (Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos, COHRE), el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA) y la Coordinación Nacional de Desplazados, CND).

Pronto tuve claro que las comunidades desplazadas representadas en la Conferencia habían sido víctimas de un conjunto de violaciones a los derechos humanos. Las amenazas y el acoso caracterizaban la vida en las zonas rurales para muchos, puesto que la guerra civil en Colombia continuaba con fuerza. El desalojo forzoso era también una realidad diaria y a menudo el inicio del desplazamiento. Escasez, exclusión y un nivel de vida en deterioro caracterizaban la existencia en los asentamientos informales, en donde las familias desplazadas intentaban restablecer sus vidas y buscaban como podían los medios de vida suficientes para poder satisfacer las necesidades básicas de sus hijos.

Las preguntas son: ¿Cuál es la solución de largo plazo para los tres millones de personas desplazadas internamente en Colombia, que han sufrido un trauma de esas dimensiones y que continúan luchando por su supervivencia diaria? ¿Qué se necesitará para que finalmente vean respetados sus derechos humanos y tengan una existencia donde se respete su dignidad humana? Sin duda la paz es un prerequisite de la seguridad, pero la justicia también es el pilar de una paz duradera.

Las organizaciones de derechos humanos en Colombia trabajan por la justicia y comprenden que es vital para cualquier solución sostenible del conflicto. La restitución y la justicia se encuentran indisolublemente ligadas dentro de esta visión de paz. Según el derecho internacional de los derechos humanos, la restitución consiste en una medida judicial dictada en equidad, o en una forma de justicia restauradora, mediante la cual se intenta regresar a la situación original anterior a la pérdida o el daño a las personas que los han padecido. Las medidas judiciales comprenden, por ejemplo, la devolución del patrimonio o de la vivienda confiscados arbitraria o ilegalmente. Por ello la restitución de la vivienda y el patrimonio se contempla cada vez más como un derecho de las personas desplazadas y de los refugiados bajo el derecho internacional de los derechos

humanos y como un medio clave para devolver a su estado original las situaciones en las que ha ocurrido el desplazamiento. Cuando la restitución no es posible porque, por ejemplo, se ha producido la destrucción de la vivienda, las víctimas tienen derecho a una indemnización adecuada por su pérdida.

Mientras que en Colombia la situación de desplazamiento es el producto de una historia nacional única, las personas desplazadas soportan allí numerosos abusos a los derechos humanos similares a los que padecen millones de personas desplazadas en todo el mundo. De hecho, para muchos refugiados y otras personas desplazadas, la pérdida de la posesión de sus viviendas está en el origen del desplazamiento y, por lo tanto, la solución de los problemas de vivienda y propiedad es esencial para el éxito de los programas de retorno. El retorno debe también ocurrir en condiciones de seguridad y dignidad humana y cualquier decisión de los desplazados sobre ese regreso tiene que ser voluntaria.

En los últimos años se han incrementado progresivamente los programas para la restitución de la vivienda y el patrimonio. A menudo se desarrollan como consecuencia de desalojos forzosos generalizados y de otras violaciones de los derechos humanos, como cuando se obliga a masas de personas a dejar tras de sí sus casas y comunidades. Esos programas se han desarrollado en Guatemala, Bosnia y Herzegovina, Timor Oriental, Rwanda, Kosovo y Sudáfrica, entre otros países.

Sin embargo, debe mencionarse que aunque la restitución de la vivienda y el patrimonio sigue viéndose como la mejor de las soluciones, todavía queda mucho por decir acerca de la prevención de estas violaciones. Según el derecho internacional de los derechos humanos, los gobiernos tienen la obligación de proteger a sus poblaciones frente a los desalojos forzosos y otras violaciones de los derechos humanos, provengan del Estado o de actores privados.

El papel de la comunidad internacional es también crítico en el esfuerzo por detener estas violaciones, puesto que puede colaborar para prevenir la extensión del conflicto y el abuso, por un lado, y para hacer responsables a los gobiernos por sus acciones, por el otro. En situaciones de crisis, como la que vemos hoy en día en Colombia, los gobiernos deben buscar proporcionar la ayuda humanitaria adecuada que garantice que las personas desplazadas puedan lograr su derecho a un nivel de vida adecuado.

Creo que este informe de COHRE es una importante contribución al movimiento internacional que busca la justicia para las víctimas inocentes de la guerra civil en Colombia y que persigue a los responsables de aquellas acciones que han ocasionado la negación de los derechos humanos en este país. Tengo la sincera esperanza de que en un día no muy lejano la justicia y la paz serán una realidad para todos los colombianos.

Paulo Sérgio Pinheiro  
Relator Especial para la Restitución de la Vivienda y el Patrimonio  
Subcomisión de las NU para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos

São Paulo, Brasil, 1 de marzo de 2005



# Introducción

“Como consecuencia de la violencia impuesta por grupos armados ilegales que buscan apoyo político por la fuerza, más de dos millones de personas han sido obligadas a desplazarse forzosamente en vastas áreas del territorio. Otras comunidades se encuentran sitiadas, una manifestación más de la crisis humanitaria. En ambos casos, la población civil sufre las consecuencias de la indiferencia o la negligencia de las autoridades o de las respuestas parciales, tardías e insuficientes”.

– Comisión Interamericana de Derechos Humanos,  
*Informe Anual (2002)*

En las últimas cuatro décadas, una guerra civil incesante ha golpeado a Colombia. Es una guerra que tiene como centro el control estratégico del territorio y que ha ocasionado una crisis humanitaria continua de enormes proporciones. Están activos al menos tres bandos armados importantes: el Gobierno de Colombia, los grupos paramilitares de derecha<sup>20</sup> y los combatientes de la guerrilla de izquierda.<sup>21</sup> Las Fuerzas Armadas oficiales de Colombia han sido acusadas de alinearse con las fuerzas paramilitares para combatir conjuntamente contra las guerrillas.<sup>22</sup> En todas las partes del conflicto, el cultivo de drogas y el tráfico de narcóticos han ayudado a financiar la violencia y han intensificado aún más el conflicto en torno a la adquisición de la tierra.

Como normalmente ocurre, los civiles son los que acaban bajo el inmisericorde fuego cruzado. Como resultado directo del combate, cuyo fin hoy todavía parece lejano, entre dos y tres millones de colombianos han tenido que coger las escasas pertinencias que podían cargar y huir a otras partes del país buscando seguridad. Los niños de corta edad, los ancianos y los enfermos han debido soportar indiscriminadamente esta penuria y se han convertido en parte de la población colombiana “internamente desplazada”.<sup>23</sup>

Hoy la mayoría de las personas desplazadas internamente (PDI) de Colombia son mujeres y niños, y encuentran obstáculos concretos en cada etapa del ciclo de desplazamiento. Por ejemplo, las mujeres y las niñas que padecen el desplazamiento son especialmente vulnerables a la discrimina-

20 El mayor grupo paramilitar de Colombia son las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

21 Los dos grupos guerrilleros más grandes de Colombia son las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

22 Amnistía Internacional, *Colombia: “Just what do we have to do to Stay Alive?” Colombia’s Internally Displaced: Dispossessed and Exiled in Their Own Land* (1997).

23 Según los Principios Rectores del Desplazamiento Interno de las Naciones Unidas, las “personas desplazadas internamente” son aquellas que han sido forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (véase Anexo 1).

ción por razones de género y a la violencia. Los niños y los adolescentes sufren la violación de sus derechos al mayor nivel de salud posible, a la educación y a la seguridad personal. Los afrocolombianos y los pueblos indígenas, que están desproporcionadamente representados entre los desplazados internamente de Colombia, se arriesgan a la pérdida de su cultura y son especialmente susceptibles de sufrir discriminación racial cuando intentan reasentarse en nuevas comunidades.

Para las PDI en Colombia, con independencia del género, la edad o la raza, la vida es una lucha diaria. Obligados a huir de sus casas y tierras, acaban descubriendo que son peones en un conflicto militar y político cuyos protagonistas y actores secundarios ignoran casi siempre toda preocupación humanitaria y violan los derechos humanos internacionalmente reconocidos, todo ello con impunidad. Al igual que sucede con la mayoría de las comunidades desplazadas en el resto del mundo, las PDI en Colombia sufren múltiples violaciones de los derechos humanos en cada etapa del ciclo de desplazamiento. Sus experiencias tienen como características la violencia, la inseguridad, la discriminación y la pobreza.

Por lo general, las personas desplazadas internamente en Colombia huyen a los barrios de invasión y a las viviendas precarias que se han desarrollado alrededor de las principales ciudades, especialmente en Bogotá, Medellín, Cali y Cartagena.<sup>24</sup> Los asentamientos informales a las afueras de cada una de estas ciudades dan alojamiento a varios miles, incluso a varias decenas de miles, de PDI y crecen diariamente en la medida en que nuevas familias de desplazados se trasladan a ellos y construyen sus improvisadas viviendas. Por lo general, las condiciones de vivienda en estas comunidades informales son claramente inadecuadas: la superpoblación y la falta de servicios básicos son la realidad del día a día. En muchas de esas comunidades, los problemas son una combinación de falta de seguridad y privacidad personal y de un acceso inadecuado o inexistente al empleo, las escuelas y los servicios sanitarios.

Todos los colombianos tienen derecho a ser protegidos contra el desalojo y el desplazamiento forzoso. Según el derecho y los estándares internacionales de los derechos humanos, el Gobierno de Colombia tiene el deber esencial y la responsabilidad de proporcionar protección y ayuda humanitaria a su población desplazada internamente. Igualmente tiene el deber de establecer las condiciones y de facilitar los medios que permitan a las personas desplazadas internamente regresar voluntariamente, con seguridad y dignidad, a sus hogares o lugares de residencia habitual, o reasentarse voluntariamente en otras partes del país.

Este informe de la misión investigadora destaca los aspectos relacionados con el derecho a la vivienda dentro de la crisis existente en Colombia. COHRE ha trabajado de cerca con las organizaciones locales de derechos humanos en el país para presentar el aspecto internacional de los problemas sobre el derecho a la vivienda de los desplazados, entre los que se encuentran los derechos a una vivienda adecuada y a ser protegidos contra el desalojo forzoso, a regresar con seguridad y dignidad a sus lugares de origen y a la restitución de sus propiedades y viviendas. Esperamos que este informe sea una contribución importante en esa dirección.

24 Cerca de 480.000 desplazados internos han huido a Bogotá desde 1985, produciendo la mayor concentración de población desplazada del país (aproximadamente el 23%).

Este informe hace una serie de recomendaciones al Gobierno de Colombia. Estas recomendaciones, que se basan en principios ampliamente reconocidos del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, están dirigidas hacia el alivio de la crisis actual de los problemas de vivienda de la población desplazada internamente en Colombia. A este respecto, COHRE cree que para que el Gobierno de Colombia cumpla con sus obligaciones relativas al derecho a la vivienda según el derecho internacional, debe emprender un curso de acción en el que pueden distinguirse tres componentes.

### **1) Protección contra el desplazamiento y el desalojo forzoso**

El Gobierno de Colombia deber emprender acciones inmediatas y efectivas, en cumplimiento pleno de todos los otros aspectos del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, para proteger a todas las personas bajo su jurisdicción y evitar que sean desalojadas por la fuerza de sus viviendas o sus lugares habituales de residencia. Al mismo tiempo, el Gobierno debería reconocer que las personas desplazadas tienen el derecho a la libertad de movimiento y que, siendo así, tienen derecho a buscar seguridad en cualquier otra parte del país o incluso a dejar el país, si así lo eligen.

### **2) Asegurar el derecho a una vivienda adecuada a los ya desplazados**

El Gobierno de Colombia debe emprender acciones efectivas e inmediatas, en cumplimiento pleno de todos los otros aspectos del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, que proporcionen una ayuda humanitaria adecuada y otras formas de asistencia a las personas desplazadas. Ello debería incluir subsidios de vivienda y otros programas relacionados con la vivienda para garantizar que todas las personas desplazadas puedan ver cumplido y gozar de su derecho a una vivienda adecuada. La provisión de una vivienda adecuada debería acompañarse de una disponibilidad asequible de los servicios básicos, entre ellos la electricidad, el agua y el alcantarillado.

Igualmente, el Gobierno debe emprender las acciones efectivas e inmediatas que aseguren que las personas desplazadas en Colombia gocen de un estándar de vida apropiado y tengan acceso a instalaciones de salud y educación adecuadas. Adicionalmente, las personas desplazadas deben involucrarse activamente en el desarrollo de todos los programas gubernamentales designados a asegurarles su derecho a la vivienda. En este sentido, se deberían hacer esfuerzos especiales para asegurar la plena participación de las minorías étnicas y de las mujeres.

### **3) Asegurar el derecho al retorno, junto con el derecho a la restitución de la vivienda y el patrimonio**

El Gobierno de Colombia debe emprender las acciones efectivas e inmediatas, en cumplimiento pleno de todos los otros aspectos del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, que establezcan las condiciones necesarias que permitan que las personas desplazadas internamente regresen voluntariamente, con seguridad y dignidad, a sus antiguas viviendas o lugares habituales de residencia, facilitando además los medios necesarios para ello. Así mismo debe ayudar para que se produzca la reintegración de las personas desplazadas internamente que regresen a sus lugares de origen. Deben hacerse esfuerzos especiales para garantizar la plena participa-

ción de las personas desplazadas internamente, y en particular de las mujeres y de las minorías étnicas, en la planificación y la gestión de su regreso y reintegración.

Las personas desplazadas tienen también el derecho a ser protegidas contra el regreso forzoso y a que se respete su derecho a la libertad de movimiento. El Gobierno de Colombia debe detener inmediatamente el regreso forzado de personas a cualquier lugar en el que éstas sientan que su vida, su seguridad, su libertad o su salud puedan estar en peligro.



# 2

## El derecho a ser protegido contra el desalojo forzoso

“Las poblaciones internamente desplazadas [en Colombia] continúan viviendo con temor y se enfrentan a la discriminación y a la estigmatización. Sus condiciones de vida están por debajo de los estándares aceptables y muchos continúan teniendo un acceso limitado a servicios esenciales como la alimentación y los medicamentos, cobijo adecuado, actividades generadoras de ingresos, empleo y educación. Los afrocolombianos y las personas indígenas constituyen un número desproporcionado de los desplazados y, como grupos ya marginados, se enfrentan a obstáculos adicionales una vez que están desplazados”.

– Francis Deng, Representante de la Secretaría General de Naciones Unidas para las Personas Desplazadas Internamente, 4 de septiembre de 2002

### 2.1 Tamaño y alcance de la situación de los desplazados internos

Más de tres millones de personas han sido desplazadas por la violencia desde 1985, según la organización colombiana líder de los derechos humanos que vigila el desplazamiento, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES).<sup>25</sup> Ello significa que aproximadamente el 7% de la población total actual de Colombia se encuentra desplazada. Hoy, el país detenta la dudosa distinción de ocupar el tercer lugar en el mundo en cuanto a población desplazada internamente, sólo superada por Sudán y la República Democrática del Congo.

En muchos, cuando no en la mayoría de los casos, este desplazamiento se origina a partir del desalojo forzoso. La prohibición del desalojo forzoso se encuentra bien establecida por el derecho internacional de los derechos humanos. El “desalojo forzoso” es la expulsión permanente o temporal contra la voluntad de los individuos, las familias o las comunidades de las viviendas y tierras que ocupan, sin el acceso a los medios ni a las formas adecuadas de protección legal o de otro tipo (véase Anexo 4). El derecho a no ser sujeto del desalojo forzoso se encuentra implícito en el derecho a una vivienda adecuada, y también en el derecho a la privacidad y el respeto a la vivienda.<sup>26</sup>

25 Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), *¿Desplazados sin salida?*, Boletín número 46 (10 de diciembre de 2003). Todas las cifras relativas al número total de PDI en Colombia son estimaciones acumulativas que no toman en cuenta los retornos, los reasentamientos, los desplazamientos múltiples y los cambios demográficos de las poblaciones desplazadas.

26 Véase art. 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), tal y como se desarrolla en la Recomendación General 16 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre “El derecho al respeto de la intimidad, la familia, la correspondencia y la protección del honor y la reputación”.

Colombia es un Estado Parte del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).<sup>27</sup> El Comité de Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que vigila el cumplimiento del Pacto, ha declarado en su Observación General N° 7 que “los casos de desalojos forzosos son *prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional”.<sup>28</sup>

La Comisión de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha afirmado igualmente “que la práctica del desalojo forzoso constituye una violación grave de los derechos humanos, en concreto del derecho a una vivienda adecuada”.<sup>29</sup> La Subcomisión de las Naciones Unidas para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos ha reafirmado también que “cada mujer, hombre y niño tiene derecho a un lugar seguro para que viva en paz y con dignidad, que comprende el derecho a no ser desalojado arbitrariamente o por motivos discriminatorios de su vivienda, tierra o comunidad”.<sup>30</sup> La Subcomisión ha reafirmado además que “la práctica del desalojo forzoso constituye una violación grave de una amplia gama de derechos humanos, específicamente del derecho a una vivienda adecuada, el derecho a establecerse, el derecho a la libertad de movimiento, el derecho a la privacidad, el derecho a la propiedad, el derecho a un adecuado estándar de vida, el derecho a la seguridad de la persona, el derecho a la seguridad en la posesión y el derecho a la igualdad de trato”.<sup>31</sup>

Colombia es también un Estado Parte de las Convenciones de Ginebra de 1949 y de sus Protocolos Adicionales. El artículo 17 del Protocolo II Adicional a las Convenciones de Ginebra Relativas a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados no Internacionales declara que:

- 1) No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación.
- 2) No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto.<sup>32</sup>

Las comunidades desplazadas en Colombia casi siempre huyen a causa de la violencia. En algunos casos, las masacres deliberadas preceden a la migración; en otros, las comunidades se ven simplemente atrapadas por el fuego cruzado de grupos armados rivales que luchan por controlar el

27 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (16 de diciembre de 1966), adoptado y abierto para la firma, ratificación y adhesión mediante Resolución de la Asamblea General de las NU 2200A (XXI). *En vigor* desde el 3 de enero de 1976.

28 Para mayor información, véanse Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación General No. 7 sobre el derecho a una vivienda adecuada (1997): desalojo forzoso, y Folleto Informativo No. 25 de las NU: Los desalojos forzosos y los derechos humanos.

29 Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Desalojos forzosos*, Resolución de las Comisiones de los Derechos Humanos 1993/77, UN Doc. E/CN.4/RES/1993/77 (10 de marzo de 1993). Véase también Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Prohibición de los desalojos forzosos*, Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2004/28, UN Doc. E/CN.4/RES/2004/28 (16 de abril de 2004).

30 Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos de las NU (anteriormente la Subcomisión para la Prevención y la Protección de las Minorías), *Desalojos forzosos*, Resolución de la Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos 1998/9, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/RES/1998/9 (20 de agosto de 1998).

31 *Ibid.*

32 *Protocolo Adicional a las Convenciones de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados no internacionales* (Protocolo II), 1125 UNTS 609. *En vigor* desde el 7 de diciembre de 1978.

territorio en el que viven. Incluso, en otros casos, las familias y las comunidades son amenazadas con el uso de la violencia, lo que no les deja más alternativa que evacuar el área inmediatamente y abandonar sus casas y tierras, con el fin de preservar sus vidas y las de aquellos que aman.

Algunas veces las personas desplazadas desconocen genuinamente si los grupos armados que les atacan son guerrillas o paramilitares. A menudo, sin embargo, las personas desplazadas saben quiénes son, pero han sido advertidas de que deben permanecer calladas sobre lo que les ha ocurrido a ellos y a sus comunidades. Muchas de las PDI entrevistadas por COHRE se mostraban remisas a la hora de declarar quién era responsable de su desplazamiento, y hablaban en términos vagos sobre las condiciones de violencia que les habían obligado a huir. Amnistía Internacional informa que:

Las comunidades desplazadas sufren serias violaciones de los derechos humanos por las fuerzas de seguridad y sus aliados paramilitares, que intentan silenciarlas y les impiden que sus quejas reciban atención internacional.<sup>33</sup>

Algunas fuentes informan que los índices de desplazamiento interno en Colombia han descendido durante los últimos años. Según el Gobierno de Colombia, entre enero y septiembre de 2003, el índice relativo de desplazamiento interno por cada 100.000 personas fue de 394 personas, comparado con 807 durante el mismo periodo en 2002. CODHES, sin embargo, ha observado que la reducción aparente en el número de personas desplazadas en los años recientes no se debe a un incremento de la seguridad, sino a una estrategia consciente de intimidación dirigida a reducir la migración y asegurarse de que las comunidades permanezcan donde están.<sup>34</sup> CODHES advierte que mientras que los niveles de desplazamiento han caído en los últimos años, existen razones para creer que se está impidiendo por la fuerza que las comunidades se reasienten y que su libertad de movimiento está siendo deliberadamente restringida, en apariencia como una nueva táctica de los paramilitares.

Otras organizaciones de derechos humanos corroboran esa afirmación. En 2004, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos informó que:

El desplazamiento forzoso y los impedimentos ilegítimos al tránsito interno continúan siendo las violaciones más graves de este derecho [el derecho a la libertad de movimiento y residencia]. La Oficina en Colombia pudo observar que, durante los primeros meses de 2004, la población civil del Medio Atrato sufrió la imposición de limitaciones y restricciones a la libertad de movimiento por parte de las Fuerzas Militares, así como de otros impedimentos a la entrada y la salida de alimentos, medicamentos, gasolina y materiales de construcción.<sup>35</sup>

La totalidad del país se ha visto afectada por el desplazamiento, pero las partes que se ven más afectadas por la violencia son los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cesar, Chocó, Cundinamarca, Norte de Santander, Putumayo y la región de la Sierra Nevada de Santa Marta.

33 Las personas desplazadas forzosamente son a menudo etiquetadas como colaboradoras o simpatizantes de la guerrilla y por ello dan una excusa a las fuerzas de seguridad y a sus aliados paramilitares para convertirlos en objetivo de sus ataques. Las organizaciones que trabajan con las comunidades desplazadas también han sido objetivo de sus ataques. Amnistía Internacional, *Colombia: Miedo por la seguridad* (2 de febrero de 2001).

34 Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), *¿Desplazados sin salida?*, Boletín número 46 (10 de diciembre de 2003), <http://www.codhes.org.co/Documentos/20/boletin46.pdf>

35 Alto Comisionado de las NU para los Derechos Humanos, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, en UN Doc. E/CN.4/2004/13 (17 de febrero de 2004).



Niños habitantes de una comunidad de desplazados, 18 de octubre de 2003

## 2.2 Grupos afectados

### 2.2.1 Niños

Los niños colombianos son tal vez el grupo más gravemente afectado por el conflicto interno armado y constituyen el segmento más grande de las personas desplazadas internamente: cerca del 45% de los desplazados en Colombia tienen menos de catorce años.<sup>36</sup> Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez (Unicef), más de un millón de niños han sido desplazados de sus casas en Colombia en los últimos 15 años.<sup>37</sup> Otros cálculos sitúan la cifra más cercana a los dos millones.<sup>38</sup>

En Colombia, el 24% de la población que vive bajo la línea de pobreza tiene menos de diez años y casi el 14% de los niños menores de cinco años sufren de malnutrición crónica.<sup>39</sup> Estos problemas se hacen todavía más agudos durante el desplazamiento. Además de padecer pobreza crónica, los niños desplazados sufren a menudo traumas psicológicos debido a la violencia y el desplazamiento. Con frecuencia son testigos de actos horribles de violencia; la misma violencia que conduce al desplazamiento de sus familias y comunidades. Con asiduidad, las víctimas de la violencia son los propios niños; los niños desplazados son particularmente vulnerables a los malos tratos, la explotación sexual y el reclutamiento forzoso por los grupos armados.

Además, los niños desplazados pierden la estabilidad de un hogar para vivir y la pérdida de sus casas a menudo conlleva otras pérdidas, como el acceso a la educación,<sup>40</sup> al cuidado médico<sup>41</sup> y a

36 US Committee for Refugees, *Colombia Violence Leaves 2.1 Million Internally Displaced; For Many, Refuge is Elusive* (19 de junio de 2001).

37 Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez (Unicef), *Colombia: At a Glance*.

38 Global IDP Database, *el 40% de todas las familias registradas como PDI están encabezadas por una mujer, según el Gobierno* (2003).

39 Alto Comisionado de las NU para los Derechos Humanos, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, UN Doc. E/CN.4/2003/13 (24 de febrero de 2003).

40 El derecho a la educación se encuentra consagrado en el art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 13 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el art. 20 de la Convención de los Derechos del Niño, entre otros.

41 El derecho al nivel más alto de salud posible se encuentra consagrado, entre otros, en los art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el art. 24 de la

una comida adecuada.<sup>42</sup> De hecho, según la Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados, muchos de los menores desplazados en Colombia sufren de malnutrición.<sup>43</sup> Human Rights Watch ha informado que los niños desplazados sufren con frecuencia los serios efectos de un cuidado médico irregular y mínimo, que se manifiesta, entre otras enfermedades, en la diarrea crónica, la deshidratación y la hepatitis.<sup>44</sup> Médicos sin Fronteras estudió las consecuencias del desplazamiento sobre la salud en el Barrio Nelson Mandela, un asentamiento informal a las afueras de Cartagena (que COHRE también visitó en octubre de 2003). Las conclusiones de la investigación muestran que solo el 7% de los niños habían estado sanos en las dos semanas anteriores a la encuesta y que el 57% de las muertes infantiles que ocurrieron en esa comunidad entre agosto y noviembre de 2000 podían haberse prevenido, si los niños hubieran tenido simplemente un cuidado médico adecuado.<sup>45</sup>

En relación con la educación, la Oficina del Defensor del Pueblo en Colombia estima que sólo el 15% de niños desplazados van a la escuela.<sup>46</sup> Cerca del 95% son rechazados por las escuelas secundarias porque ni ellos ni sus familias tienen el dinero para las matrículas, los libros y los uniformes.<sup>47</sup> En los gigantescos barrios de invasión que rodean a Bogotá, los niños desplazados a menudo no pueden obtener educación primaria en una escuela pública regular. En lugar de ello, deben confiar en las “escuelas comunitarias” informales organizadas por las propias comunidades, a veces con la ayuda de fundaciones caritativas y otras organizaciones no gubernamentales. En otras áreas, los niños desplazados carecen incluso del acceso a esas instituciones informales y están creciendo sin absolutamente ningún tipo de educación escolar.<sup>48</sup>

### 2.2.2 Pueblos indígenas y afrocolombianos

“El conflicto armado ha contribuido al empeoramiento de la situación de las comunidades indígenas y afrocolombianas. Se constata un aumento de la violencia selectiva contra líderes y autoridades tradicionales, con homicidios, amenazas de muerte y desplazamientos forzosos, así como un mayor confinamiento de las comunidades por parte de los grupos armados ilegales”.

– Oficina del Alto Comisionado de las NU para los Derechos Humanos  
*Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* (17 de febrero de 2004)

Convención de los Derechos del Niño.

42 El derecho a una adecuada nutrición y alimento se encuentra consagrado en, entre otros, el art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el art. 24(c) de la Convención de los Derechos del Niño.

43 Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados, *Unseen Millions: The Catastrophe of Internal Displacement in Colombia – Children and Adolescents at Risk* (31 de marzo de 2002).

44 Human Rights Watch, *War without Quarter: Colombia and International Humanitarian Law* (1998).

45 González Bustelo M., “Desterrados. Forced Displacement in Colombia”, *Cuadernos para el Debate*: 12, Médicos Sin Fronteras-Spain (diciembre de 2001).

46 US Committee for Refugees, “Colombia”, *World Refugee Survey 2003 Country Reports* (2003).

47 Comisión Colombiana de Juristas, *Informe sobre el disfrute del derecho a la educación en Colombia* (octubre de 2003).

48 *Ibíd.*, El Principio 23 de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno de las NU también reconoce que toda persona tiene el derecho a la educación. Para hacer efectivo ese derecho para las PID, las autoridades colombianas están obligadas a asegurar que los niños desplazados reciban educación gratuita y obligatoria en el nivel primario. Otro requisito es que la educación debería respetar las identidades culturales, la religión y el lenguaje.

Los afrocolombianos<sup>49</sup> y los indígenas constituyen la cuarta parte de la población desplazada internamente en Colombia, aun cuando son tan solo el 11% de la población nacional total<sup>50</sup>. Según los informes del Gobierno, los grupos más gravemente afectados por el desplazamiento incluyen las comunidades afrocolombianas e indígenas del departamento del Cauca, de las regiones montañosas de Sierra Nevada de Santa Marta y la Serranía del Perijá, y amplias áreas de los departamentos de Antioquia, Tolima, Nariño, Putumayo, Córdoba y Chocó.

Irónicamente, aunque las tierras de los afrocolombianos y los pueblos indígenas están bajo ataque, se encuentran también protegidas por las leyes nacionales (*véanse* los Recuadros 1 y 2 *infra*).

El Relator Especial de las Naciones Unidas para las formas contemporáneas del racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, el Sr. Doudou Diène, visitó Colombia recientemente y observó que:

La violencia militar y política y su consecuencia, que no es sino la prioridad que todas las partes le dan a una solución militar y la marginalización del respeto por los derechos humanos, y la sistemática violación de los derechos básicos de la población, han llevado a un incremento dramático de la precariedad y a la modificación negativa de las condiciones económicas y sociales de estas comunidades [afrocolombianos, pueblos indígenas y otras minorías], así como a la discriminación, sobre todo racial y étnica, contra ellos.<sup>51</sup>

El Sr. Diène recomendaba, entre otras, la adopción de

...medidas urgentes y prioritarias, apoyadas por los recursos presupuestales necesarios, que alivien y terminen con la precaria situación económica y social de las comunidades más vulnerables a la violencia política, especialmente en lo relativo a la vivienda, la salud, la educación y el trabajo.<sup>52</sup>

49 El gobierno de Colombia reconoce: que el 82% de los afrocolombianos continúan viviendo en condiciones en las cuales sus necesidades básicas no son satisfechas; que la tasa de analfabetismo entre la población afrocolombiana es tres veces superior a la del resto de la población; que solo el 2% de los jóvenes afrocolombianos reciben educación superior; que la mortalidad infantil entre los afrocolombianos es de 151 niños por mil nacimientos, mientras que el promedio nacional es de 39; que el 76% de los colombianos viven en condiciones de extrema pobreza; que el 42% de los afrocolombianos están desempleados. Informe del Sr. Doudou Diène, Relator Especial para las formas contemporáneas del racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, en su misión a Colombia, UN Doc. E/CN.4/2004/18/Add.3, par. 34 (24 de febrero de 2004).

50 Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), *¿Desplazados sin salida?*, Boletín número 46 (10 de diciembre de 2003).

51 Anexo al informe del Sr. Doudou Diène, Relator Especial para las formas contemporáneas del racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en su misión a Colombia, UN Doc. E/CN.4/2004/18/Add.3 (24 de febrero de 2004).

52 *Ibid.*, par. 51(b).

### **Recuadro 1: Los derechos de los afrocolombianos a la tierra, según el derecho nacional colombiano**

El artículo 63 de la Constitución colombiana establece una especial protección para los territorios comunitarios de los grupos étnicos del país.<sup>(1)</sup> Los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas se encuentran regulados en la Ley 70/1993<sup>(2)</sup> y los Decretos 1371/1994,<sup>(3)</sup> 1745/1995<sup>(4)</sup> y 1320/1998.<sup>(5)</sup> Estas normas reconocen que las comunidades afrocolombianas tienen derechos de propiedad colectivos en las tierras que ocupan y, en concreto, a las tierras vacantes en las áreas rurales a lo largo de las riberas de la cuenca de Pacífico. Estas normas protegen también la identidad cultural y los derechos de las comunidades afrocolombianas como un único grupo étnico, con la finalidad de mejorar su desarrollo económico y social. Estas comunidades se consideran “como un conjunto de familias de descendencia afrocolombiana, que tienen su propia cultura, comparten una misma historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres en sus relaciones urbanas y rurales, que revelan y preservan una conciencia identitaria, que los distingue de otros grupos étnicos”.<sup>(6)</sup>

Con el propósito de obtener la concesión de títulos de propiedad colectivos, cada una de las comunidades afrocolombianas puede establecer un consejo comunitario que sea responsable de distribuir las tierras asignadas, conservar y proteger los recursos naturales y actuar como árbitros amigables en sus conflictos internos que puedan someterse a conciliación. Las normas mencionadas anteriormente también ensalzan la protección amplia de los recursos naturales y del medio ambiente en la región, destacando el papel social y ecológico de la propiedad. Estas protecciones también prevén la creación de una Comisión Consultiva de Alto Nivel que formule planes para el desarrollo de las comunidades afrocolombianas, y también la participación de las comunidades afectadas en los Consejos Territoriales de Planificación.<sup>(7)</sup>

#### Fuentes:

- (1) Constitución de Colombia, art. 63.
- (2) Ley 70 de 1993, Congreso de Colombia.
- (3) Decreto Número 1371 de 1994, Diario Oficial, Año CXXX. N.41417. 1° de julio 1994, p. 1.
- (4) Decreto Número 1745 de 1995, Diario Oficial, Año CXXXI. N.42049. 13 de octubre 1995, p. 1.
- (5) Decreto Número 1320 de 1998, Diario Oficial, Año CXXXIV. N.43340. 15 de julio 1998, p. 2.
- (6) Ley 70 de 1993, Congreso de Colombia.
- (7) Decreto Número 1371 de 1994, Diario Oficial, Año CXXX. N.41417. 1° de julio 1994, p. 2.

En 1999, el Comité de las NU para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR) también destacó que la violencia ampliamente extendida que plaga Colombia ha creado una de las poblaciones internamente desplazadas más grandes del mundo y que tanto las comunidades afrocolombianas como las indígenas se han visto particular y gravemente afectadas. El Comité expresa su preocupación con respecto:

... a los informes que indican que la violencia en Colombia se ha concentrado mayormente en las áreas en las que viven las comunidades afrocolombianas e indígenas; que cada vez más estas comunidades han sido blanco de los grupos armados, y que las tácticas del Gobierno para com-

batir el tráfico de drogas han llevado a una militarización aún mayor de estas regiones, creándose un entorno favorable a las violaciones de derechos humanos y a la destrucción de la identidad y la autonomía cultural.<sup>53</sup>

El departamento del Chocó, que tiene frontera con Panamá y una larga costa hacia el Océano Pacífico, alberga una población predominantemente afrocolombiana. Es el departamento más pobre del país, casi un 80% de su población vive en condiciones de extrema pobreza y tiene una tasa de analfabetismo tres veces superior a la de la media nacional. Durante todo el conflicto armado, el territorio del Chocó ha sido objeto de fuertes luchas debido a su valor estratégico; de hecho, este departamento ha visto algunas de las peores manifestaciones de la violencia política, con paramilitares y guerrilleros peleando por el control de sus corredores clave para el transporte. La Asociación de Afrocolombianos Desplazados (Afrodes), una organización no gubernamental que trabaja con las comunidades de afrocolombianos desplazados a causa del conflicto armado, le explicó a COHRE que un gran número de esas comunidades proceden del Chocó.

La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), una importante organización nacional de indígenas colombianos, se concentra en los efectos del conflicto y del desplazamiento interno en las comunidades indígenas del país.<sup>54</sup> Los líderes indígenas han sido especialmente objetivos de la violencia del conflicto armado; en los últimos años, muchos de ellos han sido asesinados por motivos políticos. La misión investigadora de COHRE de octubre de 2003 pudo corroborarlo, puesto que su visita coincidió con una nueva ola de violencia contra los líderes indígenas de las montañas del norte de la Sierra Nevada.

Esta violencia renovada se produjo sólo unos pocos años después de los más importantes desplazamientos de comunidades indígenas. La Organización Nacional Indígena (ONIC) informa que en el período 1997-2001 más de 6.200 personas indígenas han sido obligadas a abandonar sus casas y tierras en los departamentos de Antioquia, Córdoba, Chocó y Cauca, al igual que en las regiones montañosas de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Serranía del Perijá. Las causas principales estaban relacionadas con los intensos conflictos con las FARC y los asesinatos de prominentes líderes indígenas, entre los cuales se encontraban Juan Castillo y José Elías Suárez, de las reservas indígenas de El Volao y Varasanta, y del gobernador Mario Domicó, de la comunidad embera-katío de la Serranía de Abibe, además de otras masacres cometidas por los paramilitares.<sup>55</sup>

En semejantes situaciones, las estructuras tradicionales de liderazgo y los vínculos comunitarios se ven profundamente afectados. El desplazamiento contribuye a menudo al desmoronamiento de los gobiernos tribales indígenas, especialmente cuando los líderes comunitarios y otros que denuncian las violaciones de derechos humanos cometidas por las facciones en guerra se convierten en blanco de la violencia y los asesinatos.

53 Comisión de las NU para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Observaciones finales sobre Colombia*, UN Doc. CERD/C/304/Add.76 (20 de agosto de 1999).

54 Colombia tiene 81 grupos étnicos indígenas, que hablan 75 lenguas distintas y ocupan el 25% del territorio nacional.

55 Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), *El desplazamiento indígena en Colombia: caracterización y estrategias para su atención y prevención en áreas críticas* (Bogotá: ONIC, 2003).



## Recuadro 2: Los derechos de los indígenas a la tierra, según el derecho colombiano

En lo que se refiere a la protección jurídica doméstica, existe legislación estatal nacional que regula el otorgamiento de títulos de propiedad de los territorios indígenas en Colombia. Si se consideran conjuntamente, la Ley 160/1994<sup>(1)</sup> y los Decretos 2164/1995<sup>(2)</sup> y 1396/1996<sup>(3)</sup> proporcionan un reconocimiento especial de los derechos a la tierra de una o más comunidades indígenas que pueden, gracias a un título de propiedad colectivo, gozar de garantías semejantes a las de la propiedad privada. La gestión y la administración de estos territorios pueden estar únicamente en manos de las propias autoridades y consejos tribales de esas comunidades indígenas, según sus usos y costumbres. El Gobierno considera que los territorios indígenas formalmente reconocidos son inalienables, al menos al tenor literal de la ley. Estas comunidades indígenas tienen pleno acceso incluso a los recursos de la tierra, sin excluir los acuíferos.

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) es la agencia estatal responsable de supervisar las tierras que deben proporcionárseles a las comunidades indígenas que no disponen de suficiente tierra o viven en áreas no adecuadas, con el propósito de facilitarles asentamientos y desarrollo adecuados, y la regularización de sus territorios tradicionales. El Decreto 1397/1996 crea también la *Comisión Nacional de Territorios Indígenas*<sup>(4)</sup>, dependiente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. La Comisión tiene por objeto facilitar la creación de un consenso entre los representantes indígenas y el Gobierno, sobre todo en torno a los programas relativos a la gestión, distribución y regularización del territorio y al otorgamiento de títulos de propiedad.

### Fuentes:

- (1) Ley 160 de 1994, Congreso de Colombia.
- (2) Decreto Número 2164 de 1995, Diario Oficial, Año CXXXI. N.42140. 7 de diciembre 1995, p. 1.
- (3) Decreto Número 3696 de 1996, Diario Oficial, Año CXXXII. N.42853. 7 de agosto 1996, p. 3.
- (4) Decreto Número 3697 de 1996, Diario Oficial, Año CXXXII. N.42853. 7 de agosto 1996, p. 3.

La ONIC también ha destacado el impacto que ha tenido el desplazamiento en las culturas indígenas y en la realización de sus derechos comunales y culturales, así como las dificultades económicas a las que se han tenido que enfrentar los pueblos indígenas cuando se les ha obligado a reasentarse en centros urbanos, tras abandonar las áreas rurales. Para las comunidades indígenas, la pérdida de sus territorios está fundamentalmente atada a la pérdida de sus formas de vida tradicionales y comunitarias. Por ejemplo, la ONIC observa que la incapacidad de los pueblos indígenas de controlar sus territorios y de cultivar plantas medicinales en sus tierras tradicionales fértiles y sagradas afecta la vida cultural de las comunidades de manera muy profunda.

Para muchos observadores, el desplazamiento interno de las comunidades indígenas debe verse como una estrategia para impedir que gran parte de ellas reciba o pida la propiedad de los territorios que han ocupado tradicionalmente. La Constitución de Colombia determina que “la explotación de los recursos naturales de los territorios indígenas se realizará sin detrimento de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas”.<sup>56</sup> Sin embargo, la experiencia nos

56 Constitución de Colombia, art. 330.

muestra que han surgido conflictos en las áreas ocupadas por las comunidades indígenas, especialmente cuando las tierras disputadas se han cedido o vendido a sociedades mercantiles que desean operar en esos territorios para la explotación forestal, petrolífera y de otros recursos naturales.<sup>57</sup> En varios casos se les ha impedido de hecho a los pueblos indígenas y tribales el acceso a la propiedad, bien porque no tienen títulos de propiedad de la tierra, bien porque no están familiarizados con las implicaciones jurídicas de la propiedad formal del suelo.

Todavía más, el reconocimiento de los derechos de propiedad colectivos, tal y como son ejercidos por los territorios indígenas tradicionales, es de esencial importancia para estas comunidades. El artículo 13 de la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes<sup>58</sup> obliga a los gobiernos a respetar las culturas de los pueblos indígenas y, en particular, su relación con la tierra y los aspectos colectivos en torno a esa relación.

El reconocimiento de los derechos a la tierra de los pueblos indígenas es fundamental para garantizar el cumplimiento de sus derechos culturales, sociales y económicos. El artículo 14 de la Convención 169 de la OIT también exige que los gobiernos tomen las medidas necesarias para identificar y demarcar las tierras indígenas y garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad de sus ocupantes. Igualmente, según el principio 9 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las NU (véase el Anexo 1), los Estados tienen la obligación especial de proteger contra el desplazamiento a los pueblos indígenas, minorías, campesinos, pueblos trashumantes y otros grupos que tienen una especial dependencia y vínculo con sus tierras.

### 2.2.3 Mujeres

“El desplazamiento forzado en Colombia es claramente ‘un problema de las mujeres’... El 58% de las personas que son obligadas a dejar sus casas son mujeres, y el 39% de las familias desplazadas están a cargo de una mujer. El trauma y la agitación social fuerza a cientos de miles de mujeres colombianas, la mayoría de áreas rurales, a dejar una existencia estable y tranquila y las arroja a circunstancias de desesperación extrema”.

– Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados,  
A Charade of Concern: The Abandonment of Colombia’s Forcibly Displaced (1999)

Las mujeres y las niñas desplazadas se enfrentan a problemas únicos en todas las etapas del ciclo del desplazamiento, principalmente por el predominio de la violencia y la discriminación de género. Esta violencia ocurre principalmente a manos de las partes en conflicto, pero también es ejerci-

57 Véase, por ejemplo, Amnistía Internacional, *Colombia, A Laboratory of War: Repression and Violence in Arauca* (20 de abril de 2004). Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de los 30 millones de hectáreas de tierras indígenas, cerca de seis millones son ricas en depósitos minerales y petrolíferos, así como en bosques madereros, muchos de los cuales se encuentran en la frágil jungla y en humedales. Véase CIDH, *Tercer Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, (26 de febrero de 1999).

58 Colombia ratificó la Convención 169 de la OIT en 1991. La Ley 21 de 1991 regula los derechos de los pueblos indígenas colombianos e incorpora la Convención 169 de la Organización Mundial del Trabajo al derecho doméstico.

da por miembros de sus propias comunidades e incluso de sus familias. Las mujeres desplazadas entrevistadas por COHRE hablaron abiertamente del papel de la violencia como causa del desplazamiento forzoso de sus viviendas. Muchas hablaron de sus largos y arduos viajes por las zonas rurales colombianas, soportando situaciones peligrosas y desesperadas, a menudo con niños de corta edad a su cuidado. Tras llegar a las ciudades, estas mujeres siguen enfrentándose a grandes dificultades. Hablaron de su imposibilidad de conseguir los servicios sociales más básicos, como vivienda, agua o electricidad, y de la continúa violencia e intimidación en sus comunidades.

Según datos de la Red de Solidaridad Social, organización gubernamental, 21.394 grupos familiares encabezados por mujeres solteras fueron desplazados en 2000 y otros 28.744 en 2001. De acuerdo con datos de 15 de diciembre de 2002, 30.203 grupos familiares de mujeres sufrieron el desplazamiento tan sólo en ese año, lo que representa el 35,7 de todos los grupos familiares desplazados en el periodo 2000-2002. De todas las familias encabezadas por mujeres solas que fueron desplazadas en Colombia desde 1995, el 94,9% huyó de sus viviendas entre el año 2000 y el 2002. Ello ilustra la dramática situación de deterioro continuo a la que se han enfrentado las mujeres en los años más recientes. Como consecuencia del conflicto armado, un tercio de todas las familias desplazadas dependen de mujeres solas, muchas de ellas viudas.<sup>59</sup> A menudo, las mujeres que han enviudado por la violencia huyen a otras partes del país, buscando refugio para ellas y sus hijos.

La Organización Mundial contra la Tortura (OMCT) ha observado que “En conjunto, el Gobierno [de Colombia] ha incumplido su obligación de proteger a las mujeres de la violencia proveniente de individuos particulares o de funcionarios del Estado”.<sup>60</sup>

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), CODHES y la Oficina del Defensor del Pueblo han señalado que las mujeres y las niñas internamente desplazadas son particularmente vulnerables a la violencia doméstica, el abuso sexual y la explotación.<sup>61</sup> En agosto de 2001, el Instituto Colombiano Profamilia publicó un estudio sobre reproducción y salud sexual de las mujeres y adolescentes desplazadas y encontró que el 20% de las mujeres habían sido violadas y que el 30% de las adolescentes tenían hijos o estaban embarazadas.<sup>62</sup>

Las mujeres también se enfrentan a desafíos especiales en el área de los derechos económicos, sociales y culturales, y sufren a menudo la discriminación en la concesión de vivienda y servicios sociales. La Sra. Radhika Coomaraswamy, anterior Relatora Especial de las NU sobre la violencia contra la mujer, en su informe del año 2002 de su misión en Colombia observó que:

Las mujeres, especialmente de zonas rurales, no pueden obtener documentos personales de identidad o registrarse con facilidad. Estas mujeres se enfrentan por consiguiente a grandes dificultades para obtener títulos de propiedad inmobiliaria, préstamos, una vivienda y servicios de educación y salud. El problema es aún peor para mujeres indígenas y aquellas de descendencia afrocolombiana debido a las barreras culturales que ahondan las desigualdades.<sup>63</sup>

59 Anexo al Informe del Relator Especial para la violencia contra las mujeres, sus causas y sus consecuencias, UN Doc. E/CN.4/2002/83/Add. 3 (11 de marzo de 2002).

60 Organización Mundial contra la Tortura (OMCT), *Violence Against Women in Colombia* (2003).

61 Departamento de Estado de EE.UU., “Colombia”, *Country Reports on Human Rights Practices* (2002).

62 Instituto Colombiano Profamilia, *A Study of Sexual Health and Reproduction in Displaced Women and Adolescents* (2001).

63 Anexo al Informe del Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, UN Doc. E/CN.4/2002/83/Add. 3 (11 de marzo de 2002).



COHRE se reúne con un grupo de mujeres desplazadas, 18 de octubre de 2003

Igualmente, en 1999, el Comité de las NU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) observó con preocupación la persistencia de la violencia generalizada en el contexto del conflicto armado colombiano y declaró que:

[L]as mujeres son las principales víctimas y hay decenas de miles de mujeres desplazadas y cabezas de familia femeninas que carecen de los recursos necesarios para su supervivencia en una situación donde están llamadas a desempeñar todavía mayores responsabilidades, tanto reproductivas como productivas, hacia sus familias y comunidades.<sup>64</sup>

En concreto, las mujeres afrocolombianas e indígenas padecen discriminación y violencia. Estas mujeres se encuentran en gran riesgo de perder sus redes de apoyo y medios de vida tradicionales, tanto cuando son obligadas a vivir bajo el control de los grupos armados como cuando deben desplazarse forzosamente a las ciudades, que son extrañas a sus formas tradicionales de vida. En el año 2002, el Alto Comisionado de las NU para los Derechos Humanos declaró que:

El desplazamiento tiene un impacto mayor en las mujeres, en... términos psicológicos y sociales, económicos y culturales. Es más, están discriminadas no sólo porque estén desplazadas, sino también porque son mujeres o indígenas o afrocolombianas. La pobreza tiene efectos más serios en las mujeres desplazadas que son cabeza de familia y tienen que reasentarse en zonas marginales. La Oficina ha recibido también información acerca de las condiciones de vida de superpoblación para las personas desplazadas y de los frecuentes casos de abuso sexual de las mujeres...<sup>65</sup>

En el año 2004, el Alto Comisionado de las NU para los Derechos Humanos reiteró esas preocupaciones, observando en concreto que:

64 Comité de las NU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones Finales sobre Colombia, UN Doc. A/54/38, párs. 337-401 (4 de febrero de 1999).

65 Alto Comisionado de las NU para los Derechos Humanos, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, en UN Doc. E/CN.4/2002/17 (28 de febrero de 2002).

La Oficina en Colombia ha recibido información acerca de las distintas formas de violencia, especialmente sexual, que padecen las mujeres en distintas áreas del país y que es causada por los varios grupos armados ilegales, como por ejemplo por las fuerzas paramilitares en Córdoba y el Tolima, o la que se puede ver en el Putumayo, donde se han denunciado casos de esclavitud sexual cometidos por las guerrillas.<sup>66</sup>

Infortunadamente, la nueva legislación nacional que protege el acceso de las mujeres a la tierra y la vivienda y les permite tener control sobre ellas (en especial la Ley 812/2003<sup>67</sup> y el Decreto 519/2003<sup>68</sup>) no tiene en cuenta la situación de las mujeres internamente desplazadas, aunque se reconoce que por lo general se le deberá dar preferencia a las mujeres de bajos ingresos cabezas de familia en la provisión de vivienda y otras ventajas sociales. Igualmente, la Ley 731/2002<sup>69</sup> pretende mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales y, a la hora de distribuir los subsidios y proyectos de vivienda, da prioridad a las mujeres rurales cabezas de familia. Tristemente, estas normas apenas se refieren a las necesidades de las mujeres internamente desplazadas.

## 2.3 La pérdida de la vivienda y de la tierra

La investigación sobre el desplazamiento interno en Colombia ha encontrado que:

Cuando los campesinos huyen de la violencia, pierden generalmente la mayor parte de sus propiedades, cuando no todas. En varias regiones, la tierra abandonada es ocupada o comprada a bajo precio por los traficantes de drogas en un esfuerzo por aumentar el control territorial y el poder político... Los desplazados tienen poco o ningún acceso a los servicios jurídicos y no saben cómo proteger sus propiedades. En las ciudades, se convierten en ocupantes ilegales o deben pagar alquiler y están bajo la constante amenaza del desalojo forzoso.<sup>70</sup>

De hecho, la pérdida de tierra, propiedad y vivienda es una realidad demasiado habitual en las situaciones de desplazamiento interno en todo el mundo. La protección de los derechos a la tierra, la propiedad y la vivienda de las personas desplazadas internamente (PDI) es una preocupación crítica de derechos humanos. Esto es cierto en términos no sólo de la protección de los individuos frente al desplazamiento, sino también una vez ocurrido el desplazamiento. Para muchas PDI, la pérdida de su vivienda y de su propiedad es un obstáculo central para el regreso. De hecho, el derecho al retorno, el reasentamiento y la reintegración de las PDI no puede asegurarse sin proteger previamente su derecho a la tierra, la propiedad y la vivienda, que comprendería su derecho a la restitución de la vivienda y la propiedad (*véase* la Sección 4, *infra*, sobre el derecho al retorno).

66 Alto Comisionado de las NU para los Derechos Humanos, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, en UN Doc. E/CN.4/2004/13 (17 de febrero de 2004).

67 Ley 812 de 2003, Congreso de Colombia.

68 Decreto Número 519 de 2003 (5 de marzo de 2003).

69 Ley 731 de 2002, Congreso de Colombia.

70 Liliana Obregón y Maria Stavropoulou, "In Search of Hope: The Plight of Displaced Colombians", en Roberta Cohen and Francis Deng (eds.), *The Forsaken People – Case Studies of the Internally Displaced* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1998).

Según el Sr. Francis Deng, Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los problemas de derechos humanos relacionados con las PDI:

Los desplazados internos pierden por lo regular gran parte de su propiedad cuando son desplazadas. Debido a su vulnerabilidad, esas personas necesitan que se proteja la propiedad que dejan tras de sí o que adquieren durante el desplazamiento. La destrucción o el robo de sus cosechas y su ganado, el bombardeo o la quema de sus refugios y la confiscación u ocupación forzosa de sus viviendas particulares por las Fuerzas Militares o paramilitares son parte de las experiencias a las que se enfrentan las personas desplazadas internamente, especialmente en situaciones de conflicto armado. Cuando éstas regresan a sus casas, pueden encontrar sus propiedades ocupadas por otras personas. Requieren, por lo tanto, que se les restituya su propiedad y se les compensen sus pérdidas.<sup>71</sup>

Los informes muestran que cerca del 70% de los desplazados en Colombia han perdido sus casas y sus tierras.<sup>72</sup> En especial, una proporción importante de aquellos que han sufrido la pérdida de sus tierras pertenecen a comunidades que dependen de su relación con ella para su supervivencia física y cultural. Muchos de ellos son indígenas tradicionales o comunidades afrocolombianas.

Según los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las NU, el Gobierno de Colombia se encuentra obligado a proteger la propiedad de las personas desplazadas internamente. En concreto, el Principio 21 establece que: 1. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones. 2. La propiedad y las posesiones de los desplazados internos disfrutarán de protección en toda circunstancia... y 3. La propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales (véase Anexo 1).

## 2.4 Políticas gubernamentales para la prevención del desplazamiento

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha concluido que:

El hecho de que el Gobierno [de Colombia] haya optado por una política asistencial en lugar de una preventiva y de protección adecuada se puede deber al entorno colombiano actual, pero en ningún caso puede convertirse en una excusa admisible. De hecho, la erradicación de las causas y la prevención del desplazamiento son deberes primordiales del Estado.<sup>73</sup>

Hay que abonar al Gobierno de Colombia haber adoptado en los últimos años varias medidas que intentan prevenir el desplazamiento interno dentro del país. Por un lado, el Alto Comisionado de

71 Véase Oficina del Alto Comisionado de las NU para los Derechos Humanos, *Study Series 9: Internally Displaced Persons Compilation and Analysis of Legal Norms* (Geneva: United Nations, 1998).

72 Programa Mundial de Alimentos, *Protracted Relief and Recovery Operation in Colombia: Assistance to Persons Displaced by Violence in Colombia*, WFP/EB.3/99/7-B/3 (8 de septiembre de 1999).

73 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Tercer Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1 (26 de febrero de 1999).

las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) ha observado que la consolidación de un marco legal que reconoce los derechos de las PDI ha sido uno de los principales logros del Gobierno en los últimos años.<sup>74</sup> Por otro lado, el Acnur también señala que la prevención del desplazamiento sigue teniendo una baja prioridad en la formulación y desarrollo de la política relativa al tema.<sup>75</sup>

El Alto Comisionado de las NU encuentra en el mismo sentido que:

La prevención del desplazamiento continúa siendo uno de los componentes más débiles de la política sobre el desplazamiento... Las responsabilidades administrativas divididas, los sistemas de información no coordinados y una descentralización inadecuada de la política de derechos humanos dejan vacíos en los mecanismos preventivos y han sido incapaces de influenciar el curso del conflicto armado... Como consecuencia, todavía están por adoptarse mecanismos generales y eficaces.<sup>76</sup>

Estos problemas están caracterizados por el hecho de que el “sistema de alerta temprana,” creado por el Gobierno de Colombia y coordinado por la Defensoría del Pueblo, todavía está lejos de ser realmente funcional. Con demasiada frecuencia, el sistema de alerta temprana no ha producido la respuesta necesaria por parte de las autoridades relevantes. Además, la Oficina Nacional para los Derechos Humanos del Defensor del Pueblo, que tiene un papel fundamental en la vigilancia de las violaciones de los derechos humanos pero recibe poca financiación, no ha tenido la capacidad de mantener su presencia en muchas de las áreas afectadas por el desalojo y el desplazamiento forzoso.<sup>77</sup>

Otro informe del Alto Comisionado de las NU es todavía más significativo al hablar de los mecanismos de prevención del Gobierno:

No hay una política de Estado visible o una estrategia global para traducir las normas en programas concretos. A veces, el Estado parece actuar más como un observador que como un protector genuino de la población civil. Hay poco compromiso en darle prioridad al tema.<sup>78</sup>

Hay pocas razones para creer que la situación mejorará en el futuro próximo. Como observó recientemente el Global IDP Project (Proyecto Global para las PDI):

La protección a las personas desplazadas no ha mejorado desde que en el año 2002 el gobierno del presidente Uribe inició un nuevo esfuerzo para terminar con el conflicto por medios militares, bajo la llamada “política de seguridad democrática”.<sup>79</sup>

74 Alto Comisionado de las NU para los Refugiados (Acnur), *Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002* (octubre de 2002).

75 *Ibid.*

76 Alto Comisionado de las NU para los Derechos Humanos, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, en UN Doc. E/CN.4/2003/13 (24 de febrero de 2003).

77 *Ibid.*

78 Alto Comisionado de las NU para los Derechos Humanos, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, en UN Doc. E/CN.4/2002/17 (28 de febrero de 2002).

79 Global IDP Project, *Colombia: “Democratic security” policy fails to improve protection of IDPs* (4 de febrero de 2004).

Según los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las NU, los gobiernos están obligados a respetar y asegurar el respeto de sus obligaciones derivadas del derecho internacional, entre otras el respeto a los derechos humanos y al derecho humanitario, en toda circunstancia, para prevenir y evitar las condiciones que pudieran conducir al desplazamiento de las personas. Todos los seres humanos tienen el derecho a ser protegidos contra el desplazamiento arbitrario de su vivienda o lugar habitual de residencia (véase Anexo 1, en particular la Sección II: Proyectos de Principios para la Protección contra el Desplazamiento).

### **Recuadro 3: Las preocupaciones del Acnur sobre la situación de los desplazados en Colombia**

En relación con las personas desplazadas internamente en Colombia, la Global IDP Database (Base de Datos Global sobre PDI) ha resumido las preocupaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) como sigue:

“La Agencia para los Refugiados de las NU (Acnur) ha evaluado recientemente la política actual del Gobierno de Colombia para la prevención del desplazamiento, al igual que la protección y la ayuda a las personas desplazadas internamente. A pesar de las nuevas medidas de seguridad introducidas por el presidente Álvaro Uribe en agosto de 2002, la prevención del desplazamiento forzoso y la protección de las PDI sigue siendo uno de los aspectos más débiles de la respuesta nacional. El Informe observa que aunque la ayuda de emergencia a las PDI ha sido generalmente adecuada, luego en la fase posemergencia, las PDI deben valerse por sí mismas sin ayudas.

Mientras que el Gobierno intentó facilitar el regreso de al menos 30.000 familias desplazadas a sus lugares de origen entre los años 2003 y 2006, en los últimos 18 meses ha conseguido asegurar el regreso de 15.000 familias. El Acnur criticó estos retornos porque no satisfacían las condiciones básicas de voluntariedad, seguridad y dignidad, y concluyó que el retorno bajo estas circunstancias no constituía una solución duradera. En un desarrollo posterior positivo, el Gobierno colombiano ha puesto en marcha recientemente una sentencia constitucional que incrementa considerablemente los recursos del Estado en el año 2005 para dar respuesta a las PDI, especialmente en las áreas de nutrición, salud y vivienda”.

Fuente:

Global IDP Database, “Colombia: criticism of government response to IDP crisis” (19 de enero de 2005).



# 3

## El derecho a una vivienda adecuada durante el desplazamiento

“En sus observaciones, el Estado reconoce que el desplazamiento forzoso, dada su magnitud y sus características, es el principal problema humanitario producto del conflicto armado. El desplazamiento forzoso, señala el Estado, ha incrementado la pobreza y la vulnerabilidad de la población afectada, a la que se le impide continuar con sus vidas. El Estado indica que 31 de cada 100 grupos familiares desplazados padece una pobreza extrema y que 54 se encuentran al borde de la indigencia. Las estadísticas oficiales indican un total de 890.000 personas desplazadas entre 1995 y 2002, con un incremento sostenido del 45% semestral”.

– Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
*Informe Anual (2002)*

### 3.1 El derecho a una vivienda adecuada

El derecho a una vivienda adecuada se encuentra consagrado en varios instrumentos internacionales de derechos humanos de los que Colombia es Estado Parte. De hecho, Colombia es Estado Parte de la mayoría de los tratados de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus Protocolos Facultativos Primero y Segundo; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño; y la Convención de Ginebra y sus Protocolos Adicionales.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, probablemente la declaración más importante de principios internacionales de derechos humanos, estipula en su artículo 25 que:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la *vivienda*, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.<sup>80</sup> [Énfasis añadido]

80 Declaración Universal de Derechos Humanos, G.A. res. 217A (III), UN Doc. A/810 (1948), p. 71. El art. 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece también que: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”.

La declaración más directa del derecho internacional en lo que se refiere al derecho a la vivienda puede encontrarse en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que declara en su artículo 11 (1):

Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, dentro del cual se incluyen la alimentación, el vestido y la *vivienda* adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.<sup>81</sup> [Énfasis añadido]

El derecho a la vivienda se encuentra también consagrado y protegido en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, entre los cuales están el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966),<sup>82</sup> la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965),<sup>83</sup> la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979),<sup>84</sup> la Convención sobre los Derechos del Niño (1989)<sup>85</sup> y la Convención Relativa a la Condición de los Refugiados (1959).<sup>86</sup>

- 81 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, G.A. res. 2200A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (No. 16), p. 49, UN Doc. A/6316 (1966), 993 UNTS 3. *En vigor* desde el 3 de enero de 1976.
- 82 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), G.A. res. 2200A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (No. 16), p. 52, UN Doc. A/6316 (1966), 999 UNTS 171. *En vigor* desde el 23 de marzo de 1976. El PIDCP garantiza varios derechos que son relevantes para garantizar el derecho a una vivienda adecuada, entre ellos: (art. 2) "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social"; (art. 3) "Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto"; (art. 6) "El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente"; (art. 7) "Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos"; (art. 17) "Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación", y "Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques".
- 83 Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 660 UNTS 195. *En vigor* desde el 4 de enero de 1969. El art. 5(e)(iii) de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial establece que "En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: ...(e) en particular...(iii) el derecho a la vivienda".
- 84 Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, G.A. res. 34/180, 34 UN GAOR Supp. (No. 46), p. 193, UN Doc. A/34/46. *En vigor* desde el 3 de septiembre de 1981. El art. 14(2)(h) de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer estipula que: "Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a ...(h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones".
- 85 Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), G.A. res. 44/25, anexo, 44 UN GAOR Supp. (No. 49), p. 167, UN Doc. A/44/49 (1989). *En vigor* desde el 2 de septiembre de 1990. El art. 27(3) de la CDN: "Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda".
- 86 Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados, 189 UNTS 150. *En vigor* desde el 22 de abril de 1954. El art. 21 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados se ocupa específicamente del problema de la vivienda y declara que: "En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros".

El derecho a la no discriminación es un hito dentro del derecho internacional de los derechos humanos y es un principio general que guía el cumplimiento de todos los derechos humanos. El artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales declara que: “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.<sup>87</sup> Además, el artículo 3 del Pacto obliga específicamente a los Estados Partes a asegurar la igualdad entre hombres y mujeres, al declarar que “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual derecho a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto”.<sup>88</sup>

#### **Recuadro 4: Elementos clave del derecho a una vivienda adecuada**

##### **Seguridad jurídica en la tenencia**

Todas las personas deben gozar de un nivel de seguridad en su posesión que garantice la protección legal contra los desalojos forzados, el acoso o cualquier otra amenaza.

##### **Disponibilidad de servicios**

Una vivienda adecuada debe contener ciertas instalaciones para la salud, la seguridad y la comodidad de los residentes, por ejemplo el acceso a los servicios esenciales como agua potable, alcantarillado, almacenamiento de alimentos, servicios de emergencia, etc.

##### **Asequibilidad**

Los costos de vivienda no deben ser tan elevados que impidan o pongan en peligro el pleno goce de otros derechos humanos, como por ejemplo la salud, la educación, la alimentación, el agua.

##### **Habitabilidad**

Una vivienda adecuada debe garantizar la seguridad física de los ocupantes, por ejemplo, en términos de proporcionar a los residentes un espacio adecuado y protegerlos de las condiciones ambientales o de otras amenazas a su salud, entre ellos peligros estructurales y vectores de enfermedades.

##### **Accesibilidad**

Una vivienda adecuada debe ser físicamente accesible, en particular a los grupos vulnerables como los ancianos, los niños, las personas con discapacidades mentales o físicas, los enfermos terminales, etc.

##### **Lugar**

Una vivienda adecuada debe estar situada de manera que permita el acceso a las opciones de empleo, servicios de salud, escuelas, cuidado infantil y otros servicios sociales. Igualmente, la vivienda no debería construirse en lugares contaminados o en la proximidad inmediata a fuentes contaminantes que puedan amenazar la salud de los residentes.

##### **Adecuación cultural**

La forma en que se construye la vivienda y los materiales usados deben permitir expresar la identidad cultural.

87 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966, adoptado y abierto para su firma, ratificación y adhesión por la Resolución de la Asamblea General 2200A (XXI). *En vigor* desde el 3 de enero de 1976.

88 *Ibíd.*

Los derechos a la no discriminación y a la igualdad se encuentran implícitos en cada elemento del derecho a la vivienda. Los derechos a la no discriminación y a la igualdad están protegidos virtualmente en cada instrumento internacional importante de derechos humanos de los que Colombia es parte, entre otros el artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La discriminación se encuentra también prohibida según la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y también en el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño. De manera similar, se prohíbe la discriminación en el artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y en el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos. El derecho a la igualdad entre hombres y mujeres se encuentra garantizado en el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y también en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (sobre todo en los artículos 1, 3 y 4).

Colombia es también un Estado Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos y del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en el área de derechos económicos, sociales y culturales (“Protocolo de San Salvador”). La Convención Americana de Derechos Humanos consagra un número de derechos relevante para el derecho a una vivienda adecuada, el derecho a la protección frente al desplazamiento forzoso y el derecho a la vivienda y a la restitución de la vivienda y de la propiedad.<sup>89</sup>

Según esta Convención, los Estados Partes se comprometen “...a adoptar las disposiciones, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados” (Capítulo III, artículo 26).<sup>90</sup>

La Carta de la Organización de Estados Americanos declara en su artículo 34 que: “Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:.. k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población”.<sup>91</sup>

89 Estos derechos incluyen, entre otros: el derecho a no ser discriminado (art. 1); el derecho a la vida (art. 4); el derecho a un tratamiento digno (art. 5); el derecho a la libertad personal (art. 7); el derecho a la intimidad (art. 11) y el derecho a la propiedad (art. 21). Véase Convención Americana de Derechos Humanos, OEA Treaty Series No. 36, 1144 UNTS 123. *En vigor* desde el 18 de julio de 1978, *reimpreso en inglés en* Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System (Documentos Básicos Concernientes a los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano), OEA/Ser.L.V/II.82 doc.6 rev.1 (1992), p. 25.

90 *Ibid.*

91 La Carta de la Organización de Estados Americanos fue firmada en Bogotá en 1948 y enmendada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington de 1992 y por el Protocolo de Managua en 1993.

Se suele interpretar la Carta como un documento que no contiene derechos específicos sino que, de conformidad con el artículo 26 de la Convención Americana, crea estándares para su desarrollo posterior.<sup>92</sup> El artículo 26 de la Convención, sin embargo, establece legalmente los derechos implícitos en esos estándares. Claramente, un derecho implícito en el estándar de “vivienda adecuada” es el derecho a una vivienda adecuada. Por ello, el artículo 26 de la Convención, cuando se lee apropiadamente en consonancia con el artículo 34(k) de la Carta, debe interpretarse así:

Los Estados miembros se comprometen a adoptar providencias... para lograr progresivamente la plena efectividad del derecho...[a] una vivienda adecuada para todos los sectores de la población.

El artículo 26 de la Convención reconoce así el derecho a la vivienda dentro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aún más importante, el derecho a una vivienda adecuada se encuentra reforzado explícita e implícitamente en otros artículos de la Convención Americana, entre ellos el derecho a la vida (artículo 4), el derecho a un trato humano (artículo 5), el derecho a un juicio justo (artículo 8), el derecho a verse libre de cualquier interferencia arbitraria o abusiva con la vivienda (artículo 11), los derechos a la familia (artículo 17), los derechos del niño (artículo 19), el derecho a la propiedad (artículo 21), y el derecho a la protección judicial (artículo 25).

### 3.2 La precariedad de la vivienda durante el desplazamiento

“El conflicto armado interno de Colombia requiere que el Gobierno use partidas presupuestales para la defensa y para armas que deberían destinarse a cubrir las necesidades básicas no cubiertas de la población. La Comisión se siente obligada a observar cómo los indicadores sociales han declinado en los últimos años, justo cuando el gasto en defensa se ha incrementado progresivamente. El gasto en defensa como porcentaje del producto interior interno bruto ascendió del 1,6% en 1985 al 2,6% en 1995. En esos mismos años, el porcentaje del gasto del Gobierno dedicado a defensa ascendió del 10,3% al 16,3%. ... El Estado [colombiano] debería darles prioridad a los esfuerzos que pretenden mitigar la extremadamente difícil situación económica, social y cultural de las personas desplazadas internamente”.

– Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
*Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia (2002)*

Según el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho a una vivienda adecuada comprende en sí los siguientes siete elementos: seguridad jurídica en la posesión; disponibilidad de servicios, instalaciones e infraestructura; accesibilidad; habitabilidad; asequibilidad; lugar y

92 Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-10/90 (14 de julio de 1989).



Vivienda de una familia  
desplazada,  
18 de octubre de 2003

adecuación cultural. En cada comunidad desplazada que COHRE visitó en Colombia no se respetaba al menos uno de estos siete elementos, cuando no varios a la vez.

Durante la misión investigadora en Colombia, los investigadores de COHRE visitaron varias comunidades de desplazados para evaluar las condiciones de vida y de vivienda que tenían que tolerar. COHRE habló largamente con varios representantes y residentes de estas comunidades. La mayoría de las personas desplazadas entrevistadas por COHRE fueron obligadas a huir de las zonas rurales a causa de la violencia y han intentado integrarse junto con sus familias en los barrios marginales superpoblados de las principales ciudades colombianas. Muchos han visto cómo miembros cercanos de su familia fueron asesinados por la violencia de la guerra civil.

Mientras que muchos de los individuos con los que habló COHRE estaban viviendo en la comunidad en la que se habían reasentado desde hace más de una década, otros se habían trasladado a ellas unas pocas semanas antes de ser entrevistados. Fue evidente que el desplazamiento era una realidad crónica y constante para estas comunidades. Los miembros de esas comunidades hablaron con COHRE de las circunstancias que les condujeron al desplazamiento interno y muchos manifestaron sus preocupaciones acerca de las condiciones de vida actuales para ellos y sus familias.

La situación de las personas desplazadas internamente en Colombia fue resumida en una sentencia fundamental de la propia Corte Constitucional colombiana del año 2004.<sup>93</sup> La realidad es oscura: el 92% de las personas desplazadas viven sin poder satisfacer sus necesidades básicas; el 80% es indigente; el 63,5% vive en viviendas inadecuadas; el 49% carece de servicios públicos adecuados; el 23% de los niños desplazados de menos de 6 años están desnutridos; el 25% de los chicos y chicas entre 10 y 25 años no van a la escuela.<sup>94</sup> Según el Programa Mundial de Alimentos, el 63,5% de las personas desplazadas internamente en Colombia habitan viviendas inadecuadas y carecen

93 Sentencia T-025 de la Corte Constitucional de Colombia (2004). Para el texto completo de esta sentencia en español, véase <http://www.Acnur.org/biblioteca/pdf/2501.pdf>

94 *Ibid.*

de acceso a servicios de alcantarillado, en comparación con el 7,1% de pobres urbanos.<sup>95</sup> Las tasas de mortalidad entre la población desplazada de Colombia es seis veces superior a la del promedio nacional.<sup>96</sup> El Programa Mundial de Alimentos también ha señalado que el 80% de las personas desplazadas internamente viven en extrema pobreza y no tienen suficiente acceso a alimentos nutritivos.<sup>97</sup> Todavía más grave es que debido a su situación de inseguridad en la posesión, las comunidades desplazadas también se enfrentan normalmente a la amenaza del desalojo forzoso.

Gran parte de las familias visitadas por el equipo de COHRE se encontraban viviendo en condiciones inadecuadas de vivienda caracterizadas por estructuras apiñadas y superpobladas en distintos grados de ruina. En algunos casos, sus precarias viviendas se encontraban construidas únicamente con los materiales más básicos: láminas de plástico, cartón, desechos de madera y metal. Algunas de estas estructuras parecían estar a punto de colapsar, aunque las familias vivían todavía en ellas. Esas casas ofrecían poco cobijo frente a las inclemencias climáticas y era fácil ver cómo estas condiciones inadecuadas de vivienda se traducían en una falta de seguridad personal e incluso de privacidad básica. Muchas comunidades carecían de servicios de desagüe y de alcantarillado adecuados, con lo que disponer de los residuos sólidos y los desechos humanos se convertía en un problema importante. Las mismas comunidades se encontraban densamente pobladas, con poco espacio entre las casas. Las personas que diariamente llegaban con sus negocios atestaban el laberinto de caminos y callejones polvorientos y bacheados que conectan las distintas partes de la comunidad.

La precariedad de la vivienda durante el desplazamiento tiene implicaciones profundas para la población desplazada internamente de Colombia. No sólo las condiciones inadecuadas de vivienda representan por sí mismas una violación del derecho internacional de los derechos humanos, sino que casi inevitablemente conducen también a otras violaciones de derechos humanos.

95 Programa Mundial de Alimentos, *Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de la población desplazada por la violencia en Colombia* (16 de junio de 2003).

96 *Ibíd.*

97 *Ibíd.*

### **Recuadro 5: Los deberes de respetar, proteger y realizar el derecho a la vivienda en Colombia**

El *deber de respetar* el derecho a una adecuada vivienda implica que el Gobierno de Colombia se abstenga de cualquier acción que pueda impedir que las personas satisfagan sus derechos por sí mismas cuando estén en capacidad de hacerlo. Por ejemplo, el Gobierno tiene prohibido llevar a cabo “desalojos forzosos” y destruir arbitraria e ilegalmente las viviendas de las personas. Según el derecho internacional de los derechos humanos, el *deber de respetar* es una obligación inmediata que no está sujeta a un cumplimiento progresivo en el transcurso del tiempo.

El *deber de proteger* requiere que el Gobierno asegure la prevención de cualquier posible violación por “terceras partes” o por los actores no estatales, como sociedades mercantiles, propietarios y otros actores privados. Al igual que el *deber de respetar*, el *deber de proteger* es una obligación inmediata que no está sujeta al cumplimiento progresivo en el transcurso del tiempo.

El *deber de realizar* el derecho a una vivienda adecuada es una obligación positiva que requiere gasto público, abastecimiento de servicios públicos, provisión de viviendas o programas de vivienda, etc. El Gobierno debe *emprender inmediatamente las acciones* necesarias para ello, usando el *máximo de recursos disponibles* para realizar progresivamente el derecho a una vivienda adecuada para todo el mundo, sin discriminación.

#### **1) El derecho a la seguridad personal**

La precariedad en la vivienda amenaza la seguridad de la persona al someter a los individuos a peligros crecientes, entre los que están el crimen y las amenazas a la salud física como consecuencia de las condiciones inadecuadas de vivienda. Las mujeres desplazadas, en particular, se enfrentan a peligros crecientes contra su seguridad personal debido a la violencia de género, tanto dentro de sus casas como en su comunidad.<sup>98</sup>

#### **2) El derecho al trabajo**

La precariedad en la vivienda de los desplazados colombianos se relaciona con las violaciones del derecho al trabajo. Las comunidades de desplazados se construyen a menudo a las afueras de los centros de población urbanos y al ser así no se encuentran cerca de las oportunidades laborales. Un resultado de este aislamiento social es la alta tasa de desempleo que se puede encontrar en muchas de las comunidades de desplazados. Esta situación es únicamente producto de una discriminación directa contra los desplazados, y especialmente contra las mujeres, los afrocolombianos y los pueblos indígenas (véase la Subsección 3.3, *infra*, sobre la privatización de los servicios).

98 Según la Organización Panamericana de la Salud, la violencia doméstica en Colombia es un “problema de alta prioridad”. El 41% de las mujeres que han tenido pareja declaran haber sufrido abusos físicos de su compañero (y un 20% adicional declaró haberlos sufrido por parte de otro familiar). Otro 34% adicional había sido amenazado por su pareja. Organización Panamericana de la Salud, *Colombia: Core Health Data Selected Indicators* (datos actualizados hasta el año 2002).



### 3) El derecho a la educación

Para los niños desplazados en Colombia, el desplazamiento, la precariedad en la vivienda y la denegación de su derecho a la educación están a menudo interrelacionados. Frecuentemente, los niños y los adultos que viven en comunidades desplazadas no tienen acceso en sus comunidades a una escuela o a un centro de aprendizaje para adultos. Incluso cuando hay una escuela a distancia razonable, las familias no pueden permitirse pagar los útiles escolares básicos para los niños, como libros, materiales, uniformes y otras necesidades educativas. Los niños desplazados, especialmente los afrocolombianos y los indígenas, también pueden enfrentarse a la discriminación en las escuelas.

### 4) El derecho al agua

Debido a la privatización de los servicios (*véase* la Subsección 3.3, *infra*), los residentes de comunidades de desplazados a menudo no tienen un acceso adecuado al agua, que se ha convertido en un recurso excesivamente caro. Es un problema serio para muchas comunidades de desplazados. En una de las comunidades visitadas por COHRE, los residentes se quejaron de que la compañía de agua facturara a la comunidad como un solo usuario, en lugar de hacerlo individualmente por familia. Si la comunidad carecía de dinero al final del período de facturación y era incapaz de pagar la factura, como a menudo ocurría, la compañía cortaba el suministro de agua a toda la comunidad hasta que se pagara la cuenta.

En algunos casos, esta privación del agua obliga a que las familias la recojan de fuentes no seguras, lo que causa la enfermedad e incluso la muerte, especialmente de los niños más pequeños.

### 5) El derecho al mayor nivel posible de salud

Las condiciones inadecuadas de vivienda, caracterizadas por los peligros estructurales y la falta de acceso al agua potable, a los servicios de salud, al alcantarillado y a la recolección de basuras, tienen un profundo impacto en la salud de las comunidades. Tanto la salud física como la emocional y psíquica de los residentes están en peligro, lo que difícilmente puede sorprendernos cuando se consideran los terribles traumas que muchos de ellos han padecido. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las ONG en Colombia informan que solo el 20% de las personas desplazadas en el país tiene acceso a los servicios de salud, estadística confirmada por la Organización Panamericana de la Salud.<sup>99</sup>

Los grupos vulnerables, entre los que se encuentran los niños y los ancianos, están bajo riesgo especial de caer enfermos por enfermedades prevenibles, malnutrición u otras complicaciones de salud.

### 6) El derecho a la cultura

La población desplazada en Colombia incluye un número desproporcionado de afrocolombianos y pueblos indígenas, y por ello el desplazamiento y la precariedad de la vivienda tienen importantes implicaciones en relación con sus culturas. Las condiciones de vivienda inadecuadas a menudo contribuyen a destruir sus tradiciones y costumbres, sobre todo al impedir la expresión cultural en áreas como la vivienda tradicional y la vida en comunidad.

99 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Tercer Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, (26 de febrero de 1999). Véase también Organización Panamericana de la Salud, *Country Health Profile: Colombia* (diciembre de 2001).

### 3.3 La privatización de los servicios y preocupaciones relacionadas

“El éxodo de las personas desplazadas [en Colombia] hacia las ciudades es continuo. En las áreas urbanas, en los llamados ‘barrios de invasión’ donde se asientan los desplazados, éstos están llamados de nuevo a enfrentarse a la violencia y a la falta de servicios básicos como la salud, el agua potable limpia y los servicios de alcantarillado”.

– Médicos Sin Fronteras (MSF)  
– *Las diez crisis humanitarias más desconocidas por el público en 2001*  
(4 de febrero de 2002)

Una de las principales quejas de los residentes entrevistados por COHRE fue que la privatización de los servicios, como el agua o la electricidad, los había puesto fuera del alcance económico de la mayoría de las personas que vivían en las comunidades de desplazados. En 1994, Colombia aprobó la Ley de Servicios Públicos, que hizo posible que las sociedades mercantiles privadas compraran y gestionaran los servicios públicos.<sup>100</sup> En Bogotá, los pobres han visto aumentar el precio del agua en un 422% en los últimos años.<sup>101</sup>

La privatización de los servicios debe contemplarse en el entorno del ampliamente extendido desempleo en Colombia, que afecta desproporcionadamente a la población desplazada. De hecho, en los últimos años la tasa de desempleo entre las PDI residentes en núcleos urbanos se ha incrementado del 9 al 21%, la cifra más alta de América Latina.<sup>102</sup> En algunas áreas urbanas, el desempleo llega a alcanzar el 75%.<sup>103</sup>

Muchas personas desplazadas, que provienen de las áreas rurales de Colombia, vivieron en un tiempo en comunidades tradicionales en las que trabajaban la tierra y vivían de lo que producían. Para ellos, el costo del agua y del alcantarillado era mínimo o no existía. Una vez alejadas de su tierra y obligadas a trasladarse a las ciudades, estas personas no tienen más alternativa que participar en la economía monetaria de la ciudad y pagar por los servicios básicos. Sin embargo, con demasiada frecuencia no encuentran trabajo o no se les paga lo suficiente para que puedan cancelar sus cuentas. Con poca capacidad para adquirir los servicios esenciales, como el agua, el alcantarillado o la electricidad, muchas familias se ven obligadas a vivir sin ellos o a buscar alternativas poco seguras.

Como se observó anteriormente en la Subsección 3.2, la falta de acceso a los servicios, incluyendo la falta de acceso económico a los mismos, es una violación del derecho a una vivienda adecuada. Con respecto al derecho humano al agua, según el derecho internacional de los derechos humanos, el Gobierno de Colombia tiene la obligación de garantizar que el agua tenga un precio asequible.<sup>104</sup> En concreto, el Gobierno debe tomar todas las medidas adecuadas, entre otras: a) usar un

100 María Teresa Ronderos, *A Tale of Two Cities* (11 de febrero de 2003).

101 *Ibíd.*

102 MADRE, *Colombia's Conflict: The Basics* (marzo de 2002).

103 *Ibíd.*

104 Véase Comité de las NU para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N° 15: El derecho al agua*, UN Doc. E/C.12/2002/11 (20 de enero de 2003).

La Coordinadora del Programa deCOHRE para las Américas, Leticia Osorio, hablando con una representante de una comunidad desplazada, 18 de octubre de 2003



conjunto de técnicas y tecnologías adecuadas de bajo costo; b) adoptar políticas de precios adecuadas, como ofrecer agua gratuita o a bajo costo, y c) proporcionar subsidios familiares.<sup>105</sup> Es más, cualquier pago de los servicios de agua debe basarse en el principio de equidad, para asegurar que esos servicios proporcionados por el sector público o privado sean asequibles para todos, sin excluir a los grupos socialmente vulnerables.<sup>106</sup> La equidad exige que las familias más pobres no sufran una carga desproporcionada en su presupuesto familiar por los costos de la factura del agua en comparación con las familias más ricas.<sup>107</sup>

Debido a que a los asentamientos informales donde habitan las PDI constantemente está llegando más gente, a medida que nuevas familias de desplazados se trasladan a ellos, los aspectos relativos a la salud pública por la superpoblación y la pobreza se hacen cada vez más acuciantes. Los problemas relacionados con el alcantarillado, la falta de recolección de la basura y la suciedad llevan a la enfermedad y a otras complicaciones para la comunidad. Hay una fuerte preocupación por el bienestar de los niños y de los miembros ancianos de la familia. En muchas de las comunidades visitadas por el equipo de investigación de COHRE había problemas importantes de salud personal y salubridad. En muchas de las comunidades, desagües al aire libre corren entre las estrechas y empujadas calles, por las que los niños caminan con los pies descalzos, y la basura se apila junto a las casas.

En un reciente estudio, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) informó que en Colombia el 25% de las familias de PDI están conectadas al sistema público de alcantarillado (en comparación con una tasa nacional del 70%) y que menos del 50% tiene acceso a sistemas de recolección de basuras.<sup>108</sup> Como en el caso de la falta de acceso al agua, la falta de acceso al alcantarillado y a los sistemas de recolección de basuras supone una violación del derecho a la vivienda adecuada.

105 *Ibíd.*

106 *Ibíd.*

107 *Ibíd.*

108 Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Diagnóstico sobre la población desplazada en seis departamentos de Colombia: 2001* (6 de junio de 2002).

### 3.4 Las políticas del Gobierno relacionadas con la prestación de ayuda de emergencia

“Menos de una de cada cuatro PDI (22%) se encuentran registradas y reciben asistencia del Gobierno, según las ONG colombianas. Tres misiones sucesivas de las NU han recomendado que el Gobierno colombiano modifique los procedimientos de registro de las PDI, pero en conjunto su respuesta a las PDI ha sufrido de una falta de financiación crónica”.

– Marie Stopes, Comisión Internacional de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, febrero de 2003.

En 1995, el Gobierno de Colombia estableció un “Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”, que fue el primer reconocimiento oficial del desplazamiento forzoso como un “problema de política pública”.<sup>109</sup> Desde entonces, se han aprobado otros esfuerzos legislativos, especialmente la Ley 387 de 1997,<sup>110</sup> que proporciona protección y asistencia a los desplazados durante las varias etapas del desplazamiento. La Ley 387 muestra las líneas principales de la política del Gobierno sobre ayuda de emergencia y su definición del desplazamiento es similar a la que se encuentra en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las NU.<sup>111</sup>

La Ley 387 también toma la posición de que la violencia es la principal causa del desplazamiento y protege los derechos a recibir ayuda internacional, a gozar de los derechos civiles internacionalmente reconocidos, a no ser discriminado por razón del desplazamiento, a reunirse con los miembros de la propia familia, a encontrar soluciones duraderas al desplazamiento, a regresar al lugar de origen y a no ser desplazado. Además, esta ley destaca que el Estado se encuentra obligado a promover las condiciones que faciliten la coexistencia, la igualdad y la justicia social entre los colombianos.<sup>112</sup>

Un año más tarde, en 1998, el Decreto Presidencial N° 173 desarrolló las disposiciones de la Ley 387, creando un Plan Nacional para la Atención Integral de la población desplazada internamente de Colombia.<sup>113</sup> En el año 2000, mediante la Ley 589 de 2000, el Gobierno de Colombia criminalizó formalmente las conductas que causarían el desplazamiento forzoso.<sup>114</sup>

109 Grupo Temático de Desplazamiento, *Humanitarian Action Plan, 2002-2003: Colombia* (Bogotá: Naciones Unidas, 29 de noviembre de 2002).

110 Véase también el texto completo en español del Decreto N° 1225 de 1997, <http://www.red.gov.co/LaInstitucion/Normatividad/Decreto1225-97/index.htm>, que desarrolla la Ley 387 de 1997. Para el texto completo de la Ley 387 de 1997, véase [www.red.gov.co/Download/Files/Ley387-1997.pdf](http://www.red.gov.co/Download/Files/Ley387-1997.pdf)

111 Global IDP Survey of the Norwegian Refugee Council, *Workshop on the UN Guiding Principles on Internal Displacement and the National IDP Legislation in Colombia*, Santa Fe de Antioquia, Colombia 15-17 May 2001 (31 de mayo de 2001).

112 Obregón y Stavropoulou (n. 70, *supra*).

113 Véanse los textos completos de estas normas en español: Decreto no. 173 de 1998, <http://www.minjusticia.gov.co:9090/ows-do/43225/432251.htm#1>; Decreto n.º. 2569 de 2000, <http://www.red.gov.co/LaInstitucion/Normatividad/Decreto2569-00/decreto2569-00.html>; Decreto No. 951 de 2001, <http://www.red.gov.co/LaInstitucion/Normatividad/Decreto915-01/decreto915-01.html>

114 Ley 589 de 2000, Congreso de Colombia. Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “Capítulo IV: Colombia”, *Informe Anual 2000* (2000).

A pesar de esos pasos positivos en cuanto a la legislación y la política, estas disposiciones han sido criticadas por las organizaciones de derechos humanos colombianas y extranjeras. La falta de voluntad política es tal vez la preocupación más acuciante, ya que causa una notable distancia entre las protecciones existentes en el derecho y la inseguridad reinante en la práctica.

Human Rights Watch, por ejemplo, señala que: “La Ley 387 indica la política del Gobierno sobre ayuda de emergencia, pero no trata los problemas de justicia o las causas del desplazamiento. Los defensores de los desplazados y los grupos de derechos humanos indican que las medidas del Gobierno han sido hasta ahora víctimas de la falta de financiación, de la insuficiente coordinación entre las agencias estatales y de la pobre información”.<sup>115</sup>

El Sistema Nacional para la Información Integrada sobre la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD) proporciona una asistencia integral a la población desplazada. El SNAIPD, originalmente creado por la Ley 387 de 1997, es administrado por la Red de Solidaridad Social, un órgano administrativo del Estado. Se les pide a las familias de desplazados que se inscriban en la Red de Solidaridad Social para poder recibir los beneficios de la ayuda de emergencia. El Gobierno colombiano restringe a tres meses su ayuda de emergencia a las familias de desplazados, contados desde la fecha de inscripción en el sistema del Estado. La ayuda de emergencia, sin embargo, puede extenderse otros tres meses, si la persona cumple con los criterios de vulnerabilidad, solidaridad, proporcionalidad y equidad.<sup>116</sup> Según el Decreto 2007 de 2001,<sup>117</sup> el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural puede distribuir lotes de tierra durante el periodo de tránsito de los desplazados o designar asentamientos temporales para ayudar a las poblaciones desplazadas registradas en los programas de ayuda. El Decreto permite que las personas desplazadas se queden en esos asentamientos solamente por corto tiempo; deben buscarse pronto otro lugar donde vivir.

Según el Alto Comisionado de las NU para los Refugiados (Acnur), esta ayuda limitada cubrió únicamente un tercio de las necesidades de ayuda de emergencia en 2002.<sup>118</sup> En ese año, gran parte de las nuevas PDI (57%) no recibieron ninguna ayuda.<sup>119</sup> Dada la insuficiente asistencia del Gobierno, la mayoría de las personas desplazadas en Colombia sobrevivieron mediante su creatividad y su perseverancia y con la ayuda limitada de la Iglesia y de grupos humanitarios. El Programa Mundial de Alimentos ha observado que después de que se agota la ayuda de emergencia, el nivel nutricional de las personas desplazadas se deteriora sensiblemente.<sup>120</sup>

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha observado también que la asistencia a los desplazados parece centrarse principalmente en ayuda humanitaria de emergencia y que en gran medida sigue estando en manos de la comunidad internacional, en especial del Comité Internacional de la Cruz Roja. La Comisión observa que “... no existe todavía un programa adecuado para

115 Human Rights Watch, *War without Quarter: Colombia and International Humanitarian Law* (1998).

116 Colombia Journal, *Forced displacement and women as heads of displaced households in Colombia* (23 de junio de 2003).

117 Decreto Número 2007 de 2001 (24 de septiembre de 2001).

118 Alto Comisionado de las NU para los Refugiados (Acnur), *Evaluation of Acnur's programme for internally displaced people in Colombia*, (3 de mayo de 2003).

119 *Ibíd.*

120 Programa Mundial de Alimentos, *Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de la población desplazada por la violencia en Colombia* (16 de junio de 2003).

proteger a los desplazados y no se han tomado medidas efectivas que prevengan su discriminación y su estigmatización”.<sup>121</sup> El Alto Comisionado de las NU para los Derechos Humanos se ha hecho eco de estas preocupaciones, señalando que “... el Gobierno [de Colombia] no invierte lo suficiente en las áreas en las que existe una preocupación de derechos humanos, con el propósito de mejorar efectivamente esa situación”.<sup>122</sup> Abandonados, sin la ayuda adecuada, la mayoría de las personas desplazadas en Colombia pueden llevar sólo una existencia precaria en la que falta una vivienda adecuada, alimentos, agua y cuidados médicos.<sup>123</sup>

Según el Principio 18 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las NU (véase Anexo 1), todas las personas desplazadas internamente tienen derecho a un adecuado estándar de vida. Como mínimo, con independencia de las circunstancias y sin discriminación, las autoridades competentes deberían proporcionar y asegurar a las PDI el acceso adecuado a:

- a) los alimentos esenciales y agua potable;
- b) vivienda y cobijo básicos;
- c) vestimenta apropiada, y
- d) servicios médicos y de limpieza esenciales.

Los Principios también reconocen que se deben hacer esfuerzos especiales para asegurar la participación plena de las mujeres en la planificación y la distribución de estos bienes básicos.

La obligación primaria y la responsabilidad de proporcionar ayuda humanitaria a las PDI residen en las autoridades nacionales.<sup>124</sup> Es más, según los Principios Internacionales de Derechos Humanos, ciertos grupos de personas desplazadas internamente, entre las que están los niños (especialmente los menores solos), las mujeres embarazadas, las madres con niños pequeños, las familias encabezadas por mujeres solas, las personas con discapacidades y los ancianos, tendrán derecho a la protección y a la ayuda que exijan sus circunstancias y a un tratamiento adecuado que tome en cuenta sus necesidades.

La Corte Constitucional colombiana ha dictado varias sentencias centrales en las que protege los derechos de los desplazados y ha sido un defensor firme de sus derechos, lo que debe abonarse muy positivamente a su prestigio. En el año 2000, la Corte señaló que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las NU deberían “ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado”.<sup>125</sup> De hecho, en sentencias posteriores, la Corte ha hecho referencia a los Principios Rectores como instrumentos hermenéuticos para sus propias decisiones judiciales.

En el año 2004, la Corte Constitucional dictó una sentencia ampliamente aplaudida, tras conocer demandas de tutela interpuestas por más de mil familias, en la que se reconocía la obligación del

121 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe Anual* (2002).

122 UN High Commissioner for Human Rights, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the human rights situation in Colombia*, in UN Doc. E/CN.4/2004/13 (17 de febrero de 2004).

123 Human Rights Watch, *War without Quarter: Colombia and International Humanitarian Law* (1998).

124 Principio 25 (1) de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno de las NU (véase Anexo 1).

125 Sentencia SU-1150/2000 de la Corte Constitucional de Colombia (2000).

Estado de asegurar la promoción, la protección y la realización de sus derechos humanos y a reparar los daños causados como resultado de su incapacidad para protegerlos.<sup>126</sup> Según las conclusiones de la Corte, no se han conseguido los resultados que se esperaban de la Ley 387 y hay una gran insatisfacción con el cumplimiento de sus disposiciones. La Corte encontró que existía una importante distancia entre los fines de las políticas públicas adoptadas en la ley y los medios dispuestos por el Gobierno para cumplirlas, entre los que se contaba la insuficiente asignación presupuestaria.<sup>127</sup>

Por ello tomó decisiones alrededor de la política pública de atención al desplazamiento forzado, que impactaron no solamente a las familias demandantes sino al conjunto de la población desplazada. En esta sentencia se exigió al Estado cumplir con su obligación de asegurar la promoción, la protección y la realización de los derechos humanos de la población desplazada, incluyendo el restablecimiento. La Corte requirió que las acciones estatales se realicen con urgencia, sobre todo en lo que se refiere a sus obligaciones de prevención, asistencia y acción afirmativa en beneficio de las personas desplazadas.<sup>128</sup>

Con ese propósito, la Corte Constitucional determinó un amplio conjunto de medidas que debían ser emprendidas por el Gobierno, entre las cuales está asegurar que se realicen las asignaciones presupuestarias necesarias para abordar los problemas que afectan a las personas desplazadas. La Corte, en consecuencia, concedió un tiempo prudencial al Gobierno para garantizar que los organismos estatales relevantes tomaran las acciones requeridas para cumplir con lo dispuesto en la Sentencia.<sup>129</sup>

126 Sentencia T-025 de la Corte Constitucional de Colombia (2004). Para el texto completo de esta sentencia en español, véase <http://www.Acnur.org/biblioteca/pdf/2501.pdf>

127 *Ibid.*

128 *Ibid.*

129 *Ibid.*



## El derecho al retorno

“La Comisión es consciente de que el destino de las personas internamente desplazadas es particularmente trágico y cruel. Sus filas en Colombia y en otros lugares tienden a incluir desproporcionadamente a personas que requieren servicios y ayuda especiales, como los niños, los ancianos y las mujeres embarazadas. Aunque frecuentemente se obliga a los desplazados a huir de sus casas por las mismas razones que a los refugiados, el hecho de que los primeros permanezcan dentro del mismo territorio nacional implica que no pueden gozar de la condición de refugiados o beneficiarse del régimen especial que el derecho internacional otorga a éstos. Su presencia en el territorio nacional implica también que es su Gobierno el que debe asumir la responsabilidad principal a la hora de garantizar su seguridad y bienestar”.

– Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
*Tercer Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia (1999)*

### 4.1 El derecho al retorno

El derecho al retorno se garantiza en el artículo 13(2) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 12(4) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este derecho se encuentra garantizado también en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las NU (véase Anexo 1).

Se entiende que el derecho al retorno para los refugiados comprende no solamente el derecho a retornar al país propio, sino también a la vivienda original.<sup>130</sup> Por ejemplo, en 1996 el Comité de las NU para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), que vigila el cumplimiento de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, destacó que:

- a) Todos esos refugiados y personas desplazadas tienen derecho a regresar libremente a su lugar de origen en condiciones de seguridad;
- b) Los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que el regreso de esos refugiados y personas desplazadas sea voluntario y a observar el principio de la no devolución y no expulsión de los refugiados;
- c) Todos esos refugiados y personas desplazadas tienen derecho, después de regresar a su lugar de origen, a que se les restituyan los bienes de que se les privó durante el conflicto y a ser indemnizados debidamente por los bienes que no se les puedan restituir. Todos los compromisos o declaraciones respecto de esos bienes hechos bajo coacción serán nulos y sin valor;

<sup>130</sup> Scott Leckie (ed.), *Returning Home: Housing and Property Restitution Rights of Refugees and Displaced Persons* (Ardley, New York: Transnational Publishers, Inc., 2003).



- d) Todos esos refugiados y personas desplazadas tienen derecho, después de regresar a su lugar de origen, a participar plenamente y en condiciones de igualdad en los asuntos públicos a todos los niveles, a tener igualdad de acceso a los servicios públicos y a recibir asistencia para la rehabilitación.<sup>131</sup>

Igualmente, la Sección V de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las NU establece cuatro principios relativos al retorno, el reasentamiento y la reintegración (véase Anexo 1). El Principio 28 dispone que:

Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.

Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.

La Subcomisión de las NU para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos ha reafirmado también el derecho al retorno, al reconocer que:

El derecho de los refugiados y de las personas desplazadas internamente a regresar libremente a sus antiguos hogares o lugares de residencia habitual en condiciones de seguridad y dignidad y su derecho a una vivienda adecuada y a la restitución de sus bienes o, de no ser posible, a una justa indemnización u otra forma de reparación apropiada, constituyen elementos indispensables para la reintegración, la reconstrucción y la reconciliación nacionales, y que el reconocimiento de esos derechos, así como la existencia de mecanismos judiciales o de otro tipo para garantizar el ejercicio de esos derechos, deben incluirse en los acuerdos de paz que ponen fin a los conflictos armados.<sup>132</sup>

## 4.2 El derecho a la restitución de la vivienda y el patrimonio

El derecho a la restitución de la vivienda y el patrimonio se reconoce cada vez más como un elemento esencial del derecho al retorno para los refugiados y las personas desplazadas internamente. Entenderlo así es importante, si se quiere que el derecho al retorno sea protegido efectivamente para todas las personas desplazadas (con independencia de si han cruzado o no las fronteras internacionales) y si pretende la mejora efectiva de las situaciones que conducen a la inestabilidad y el desplazamiento. En ese sentido, el derecho al retorno al país de origen y el derecho al retorno a la vivienda original propia son componentes centrales de la justicia restauradora.

131 Comité de las NU para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), Recomendación General XXII: Art. 5 sobre personas refugiadas y desplazadas (24 de agosto de 1996).

132 Subcomisión de las NU para los Derechos Humanos, *El derecho de retorno de los refugiados y de las personas internamente desplazadas*, UN Doc. E/CN.4/SUB.2/RES/2002/30 (15 de agosto de 2002).

En el año 2002, la Subcomisión de las NU para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos adoptó una Resolución sobre la restitución de la vivienda y el patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos. La resolución exigía que todos los Estados “aseguraran el libre y justo ejercicio del derecho al retorno a la vivienda propia y al lugar de residencia habitual para todos los refugiados y personas internamente desplazadas”.<sup>133</sup> La Subcomisión nombró un Relator Especial, el Sr. Paulo Sérgio Pinheiro, para la cuestión de la restitución de la vivienda y la propiedad a los refugiados y las personas desplazadas internamente. En su informe preliminar de 2004, el Relator Especial señala que: “Para quienes han sido arrancados de sus hogares y tierras por la fuerza, regresar al propio hogar en condiciones de seguridad y dignidad se considera a menudo como la más deseada, sostenible y digna solución al desplazamiento”.<sup>134</sup>

El Relator Especial ha elaborado unos Proyectos de principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, donde el Principio 2.1 declara: “Todos los refugiados y las personas desplazadas tienen el derecho a que se les restituyan las viviendas y el patrimonio de que han sido privados durante el desplazamiento, o a que se les indemnice por cualquier propiedad que no se les pueda restituir”.<sup>135</sup>

Además, el proyecto de Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones observa que las víctimas de las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, incluso las víctimas de desalojos forzados, tienen derecho a obtener una medida judicial que satisfaga su reclamación.<sup>136</sup> El derecho a una medida judicial que satisfaga su reclamación incluye, entre otras, la obtención de la reparación del daño sufrido. La “restitución” es una forma de reparación que referencia a un tipo de medida judicial basada en la equidad, es decir, es una forma de justicia restauradora, con la cual se intenta devolver al estado original anterior a la pérdida o el daño a la persona que lo sufrió. La restitución abarca la libertad, los derechos legales, el estatus social, la vida familiar y la ciudadanía; el regreso al lugar de residencia y la recuperación del empleo y la devolución de la propiedad.

La indemnización es una forma específica de reparación. El término “indemnización” se refiere a la medida judicial por la cual una persona recibe un pago en dinero en compensación por el daño sufrido. Cuando es adecuada, se puede conceder en lugar del cumplimiento específico que supone la restitución; por ejemplo, cuando en la realidad es imposible o impracticable devolver la propiedad o la vivienda a la persona, o cuando la persona de manera voluntaria y consciente acepta la indemnización en lugar de la restitución. La indemnización pecuniaria debería contemplarse, sin embargo, como un último recurso, y cuando se use como medida de justicia restauradora debe ser adecuada, justa y equitativa.

133 Subcomisión de las NU para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos, *Restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos*, UN Doc. E/CN.4/SUB.2/RES/2002/7 (14 de agosto de 2002).

134 Informe preliminar presentado por el Relator Especial, Sr. Paulo Sérgio Pinheiro, sobre la restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2004/22 (2 de junio de 2004).

135 *Ibid.*

136 Conclusiones y recomendaciones del Experto Independiente sobre el derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales, UN Doc. E/CN.4/2000/62, annex (18 de enero de 2000).

El principio 21(1) de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las NU establece que “Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones”. Concretamente, “la propiedad y las posesiones de las personas desplazadas internamente deberán ser protegidas en toda circunstancia”, y “la propiedad y las posesiones que dejen tras de sí deberán ser protegidas contra la destrucción y la apropiación, el uso o la ocupación ilegales o arbitrarios”.

De manera similar al Proyecto de los principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (*supra*), el Principio 29(2) de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las NU dispone que:

Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. *Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.* [Énfasis añadido]

No puede discutirse que según el derecho internacional de los derechos humanos, las personas desplazadas y los refugiados tienen derecho a la restitución de la vivienda y el patrimonio, que es esencial para que pueda verse realizado el derecho al retorno. Esa restitución tiene que reconocerse como parte integral dentro de los fines más amplios de construcción de la paz y solución del posconflicto, que son esenciales para la creación de remedios duraderos a las situaciones de desplazamiento y conflicto.<sup>137</sup>

La Red de Solidaridad Social del Gobierno de Colombia confirma que la ausencia de un catastro nacional para el registro de títulos de propiedad hace difícil tener éxito en el proceso de restitución de la propiedad. Actualmente, la Red está intentando pensar una estrategia para solucionar ese problema, pero observa que ha sido difícil en medio del conflicto armado. Una de las posibles estrategias, que apoyan muchas ONG en Colombia, es la creación de una Comisión de la Verdad sobre el Desplazamiento, que facilitaría la creación del catastro de las propiedades perdidas.

### **4.3 Políticas gubernamentales relacionadas con el retorno de los desplazados**

Como hemos observado, aunque Colombia tiene una de las legislaciones más avanzadas del mundo sobre PDI, la mayoría de sus componentes están todavía pobremente reflejados en la realidad. Desgraciadamente, esto también se aplica al derecho al retorno. A menudo, el Gobierno no ha

137 Existen también estándares específicos para la restitución de las viviendas y las tierras a los pueblos indígenas. El Comité de las NU para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), en su Recomendación General XXIII para los pueblos indígenas, solicita a los Estados Partes: “Reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas a la propiedad, el desarrollo, el control y el uso de las tierras comunales, el territorio y los recursos y, cuando hayan sido privados de las tierras y territorios que tradicionalmente poseían o que habitaban o usaban sin su consentimiento libre e información, tomar los pasos necesarios para la restitución de esas tierras y territorios. Sólo cuando por razones fácticas no sea posible, el derecho a la restitución se sustituirá por los derechos a una indemnización justa, equitativa y rápida”; CERD, Recomendación General XXIII sobre los derechos de los pueblos indígenas (55ª Sesión), A/52/18, anexo V, pará. 5 (1997).

cumplido con su responsabilidad de asegurar un regreso seguro, voluntario y digno para las personas desplazadas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, de 1999, indicó que:

Favorecer o incentivar el retorno en zonas donde el conflicto se mantiene, o donde el Estado no puede garantizar la seguridad de sus ciudadanos, pone a los desplazados ante el peligro de ser tomados como rehenes o ser objeto de violencia por una de las partes en el conflicto y deja sin posibilidades de consolidación las áreas de reasentamiento, anulándose de hecho la titularización de las tierras adjudicadas a los desplazados. A este respecto se recuerda que el Principio 21 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos insiste en el debido respeto y garantías al derecho a la propiedad de esta población. También establecen que el retorno debe llevarse a cabo solamente en condiciones de seguridad y dignidad. De la misma manera, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial aprobó el 16 de agosto de 1996 su Recomendación General XXII, relativa a los refugiados y al desplazamiento de personas por motivos étnicos. En esta recomendación se reitera que “todos los refugiados y personas desplazadas tienen derecho a regresar libremente a su lugar de origen en condiciones de seguridad, que los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que el regreso de esos refugiados y personas desplazadas sea voluntario, y que tienen derecho, después de regresar a su lugar de origen a que se les restituyan los bienes de que se les privó durante el conflicto y a ser indemnizados debidamente por los bienes que no se les pueden restituir”.<sup>138</sup>

En algunos casos, el Gobierno de Colombia ha obligado, según se sabe, a que las personas desplazadas regresen a sus comunidades, y ello a pesar de su incapacidad para garantizar su seguridad, lo que constituye una violación de las Convenciones de Ginebra, que prohíben el traslado forzoso de civiles, salvo por razones relativas a su propia seguridad o por imperativos militares.<sup>139</sup> Según la Oficina del Alto Comisionado de las NU para los Derechos Humanos, el retorno se “ha impulsado aunque no pudieran garantizarse las mínimas condiciones de seguridad necesarias y no se hubieran eliminado las causas que dieron lugar al desplazamiento”.<sup>140</sup>

El objetivo declarado del Gobierno es facilitar el regreso de unas 300.000 personas desplazadas para el año 2006.<sup>141</sup> Según las estadísticas oficiales, unas 11.143 familias desplazadas han recibido ayuda para regresar a sus lugares originales.<sup>142</sup> Sin embargo, nuevamente en muchos casos las

138 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Tercer Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, cap. VI, par. 89 (26 de febrero de 1999).

139 Human Rights Watch, *War without Quarter: Colombia and International Humanitarian Law* (1998). Véase también Art. 17 of the *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II)* (8 de junio de 1977).

140 Comisión de Derechos Humanos de las NU, *Report by the United Nations High Commissioner for Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/1998/16 (9 de marzo de 1998).

141 Red de Solidaridad Social, *Construir a partir de lo bueno y lo malo* (12 de septiembre de 2003). Véanse también: Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), *Informe a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, La situación del desplazamiento forzado en Colombia* (8 de octubre de 2003); Acnur, *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002-agosto 2004* (2004).

142 Global IDP Database, *Colombia: 11.143 displaced families returned since August 2002* (diciembre de 2003).

condiciones en las áreas a las que se debe regresar son inestables o inseguras. En un reciente informe sobre el desplazamiento forzoso en Colombia, la Oficina del Alto Comisionado de las NU para los Derechos Humanos en Bogotá manifestó su preocupación por los programas de retorno, tal como están siendo realizados en Colombia, porque son normalmente “rápidos”, es decir, tienen lugar en los tres meses posteriores al desplazamiento. Según la agencia, ello significa que el proceso de retorno se realiza sin atacar las causas estructurales que inicialmente originan el desplazamiento, entre las cuales está la violencia.<sup>143</sup>

La Oficina del Alto Comisionado de las NU para los Derechos Humanos en Bogotá ha señalado también que aunque la política del Gobierno para el retorno contempla la concesión de subsidios de vivienda, proyectos de generación de ingresos económicos, formación profesional y titulación de la propiedad, esas medidas rara vez se ponen en marcha. Por ejemplo, las PDI a las que se les animó para que regresaran a Bellavista un año después de que huyeran de la masacre que se produjo en la iglesia del pueblo en mayo de 2002, no han recibido aún ayuda adecuada.<sup>144</sup> También es evidente que dentro de la política actual a menudo no se respeta el principio de voluntariedad. En algunos casos, se informa que las instituciones de Gobierno han llegado a amenazar con cortar la ayuda a las personas desplazadas si no regresan a sus lugares de residencia originales.<sup>145</sup>

La Coordinación Nacional de Desplazados (CND), una organización social colombiana que trabaja en temas de desplazamiento, ha señalado también que en numerosos casos el regreso no cumple con los estándares internacionales reconocidos. Muchas zonas de retorno se encuentran hoy en día bajo control paramilitar, lo que pone en peligro la seguridad y la dignidad del proceso de retorno. Cuando hay ayuda para el regreso, se produce en medio del conflicto existente y con la continua presencia de los actores que originalmente ocasionaron el desplazamiento. Debido a esas condiciones inadecuadas, las personas se ven obligadas a huir nuevamente. La impunidad predominante también perjudica la reintegración de quienes regresan y la restitución de su vivienda y de su propiedad.

El regreso forzado de los refugiados y de las personas desplazadas internamente es, *prima facie*, incompatible con los estándares internacionales de derechos humanos, ya que la repatriación viola el principio de *non-refoulement* (no retorno forzoso). El artículo 33(1) de la Convención de las NU sobre el Estatuto de los Refugiados señala que: “Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”. De hecho, se estima que el principio se aplica por igual a las personas desplazadas internamente. Por ejemplo, el Principio 15 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las NU dispone que “Los desplazados internos tienen derecho a... recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro”.

143 Acnur, *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002-agosto 2004* (2004).

144 Oficina del Alto Comisionado de las NU para los Derechos Humanos en Bogotá, *Informe de Seguimiento a la Situación del Medio Atrato* (30 de junio de 2003).

145 Project Counselling Service, *Going home – returning internally displaced people to the Catatumbo war zone?* (17 de marzo de 2003).

# 5

## Conclusiones

Todos los colombianos tienen el derecho a ser protegidos contra el desplazamiento y el desalojo forzoso. De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, el Gobierno de Colombia debe tomar las medidas adecuadas que protejan a su población frente a los abusos de derechos humanos perpetrados por terceras partes, en este caso por las unidades paramilitares de derecha y por las fuerzas guerrilleras de izquierda. El Gobierno también está obligado a proteger a los civiles de la violencia y a proporcionarles una ayuda adecuada a las víctimas del conflicto armado.

Igualmente, todos los colombianos tienen derecho a una vivienda adecuada y especialmente los grupos vulnerables, como las personas desplazadas internamente, deberían recibir una atención específica cuando se intenta cumplir ese derecho. Según el derecho internacional de los derechos humanos, el Gobierno tiene el deber esencial y la responsabilidad de proporcionar protección a su población desplazada internamente.

Las personas desplazadas internamente en Colombia también tienen el derecho a regresar a sus viviendas y lugares de residencia habitual. El Gobierno tiene el deber de establecer las condiciones que les permitan regresar voluntariamente, con seguridad y con dignidad a sus viviendas o lugares de residencia habitual y debe proveer los medios para ello o para que se reasienten voluntariamente en otro lugar del país. Las personas desplazadas tienen el derecho a ser protegidas contra el regreso forzoso y a que se respete su libertad de movimiento. El Gobierno está obligado a interrumpir el regreso de las personas a cualquier lugar en el que éstas sientan que su vida, su seguridad, su libertad o su salud están en peligro.

Como muestra este informe, aunque existe una legislación progresista y otras políticas domésticas positivas en relación con los derechos de los desplazados, el Gobierno no ha satisfecho en gran medida su responsabilidad de proteger a las comunidades de civiles de los abusos perpetrados por todas las partes en conflicto. Un débil cumplimiento de las protecciones legales existentes, junto con una asignación presupuestal insuficiente para los desplazados, continúa dejando a esas comunidades, especialmente a los afrocolombianos y a los pueblos indígenas, en una situación de vulnerabilidad frente al desplazamiento y el desalojo forzoso. Una vez que los obligan a desplazarse, los miembros de estas comunidades se vuelven más vulnerables frente a otras violaciones de los derechos humanos, entre las que estaría la violación de su derecho a una vivienda adecuada.

A este respecto, COHRE cree que el Gobierno de Colombia debe abordar el problema a lo largo de tres ejes para poder cumplir con sus obligaciones relativas al derecho a la vivienda, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho humanitario. En primer lugar, el Gobierno debe proteger contra el desalojo y el desplazamiento forzados, tomando acciones efectivas e inmediatas, respetando plenamente todos los otros aspectos del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario, para proteger a todas las personas bajo su jurisdicción frente al desalojo forzoso de sus viviendas o lugar de residencia habitual. Al mismo tiempo, el Gobierno debería reconocer que las personas desplazadas tienen el derecho a la

libertad de movimiento y que siendo así tienen el derecho a buscar seguridad en cualquier otra parte del país o a abandonarlo, si así lo eligen.

En segundo lugar, el Gobierno debe garantizar una vivienda adecuada a aquellos que ya han sido desplazados, respetando plenamente todos los otros aspectos del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario, y proporcionar ayuda humanitaria y otras formas de asistencia a las personas desplazadas. Dentro de ella se deberían incluir los subsidios de vivienda y otros programas de vivienda diseñados para asegurar que sea posible realizar y disfrutar del derecho a la vivienda por parte de todas las personas. La provisión de una vivienda adecuada debería abarcar el acceso económico a los servicios básicos, entre los cuales estarían la electricidad, el agua y el alcantarillado.

Igualmente, el Gobierno debe tomar las acciones inmediatas y efectivas que garanticen que las personas desplazadas en Colombia disfruten de un adecuado estándar de vida y tengan acceso a las instalaciones de salud y educación. Además, las personas desplazadas deben participar en el desarrollo de todos los programas del Gobierno destinados a garantizar sus derechos de vivienda. Deben hacerse especiales esfuerzos para garantizar la participación de las mujeres y de las minorías étnicas a este respecto.

Finalmente, el Gobierno debe garantizar el derecho al retorno, que comprendería el derecho a la restitución de la vivienda y el patrimonio, tomando las acciones inmediatas y efectivas, respetando plenamente todos los otros aspectos del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario, para establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan a las personas desplazadas internamente regresar voluntariamente, con seguridad y dignidad, a sus antiguas viviendas o lugares habituales de residencia.

El Gobierno debe facilitar la reintegración de las personas desplazadas internamente que regresen a sus lugares de origen. Se deben hacer especiales esfuerzos para garantizar la plena participación de las personas desplazadas internamente, y especialmente de las mujeres y de las minorías étnicas, en la planificación y la gestión del retorno y la reintegración. Como se ha dicho anteriormente, el Gobierno debe detener el regreso de las personas a cualquier lugar en el que éstas sientan que su vida, su seguridad, su libertad o su salud están en peligro.

# 6

## Recomendaciones

COHRE exhorta al Gobierno de Colombia a que reconozca que el respeto por los derechos humanos es central para resolver el conflicto existente en el país y consecuentemente hace las siguientes recomendaciones:

1. COHRE exhorta al Gobierno para que cumpla plenamente con sus obligaciones relativas a los derechos humanos derivadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en particular con la prohibición de los desalojos forzosos, establecidas en el Comentario General no. 7 del Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. COHRE requiere al Gobierno para que dé pleno cumplimiento a la recomendación, tal y como se desarrolla en las Observaciones Finales sobre Colombia del año 2001 (UN Doc. E/C.12/1/Add.74).
2. COHRE exhorta a las autoridades colombianas para que actúen inmediatamente y protejan a los civiles de la violencia perpetrada por todas las partes del conflicto y, en particular, para que proteja a las comunidades contra el desplazamiento y el desalojo forzoso. A la vista de las ya antiguas relaciones entre algunas unidades militares y las fuerzas paramilitares, COHRE exhorta al Gobierno a que tome las acciones decisivas y efectivas que combatan y desmantelen a los grupos paramilitares y trunquen el vínculo entre fuerzas de seguridad y paramilitares, para así garantizar mejor el respeto al derecho internacional de los derechos humanos y el derecho humanitario.
3. COHRE exhorta a las autoridades colombianas a que actúen inmediatamente para proteger a los civiles frente al reasentamiento forzoso en otros lugares y a la restricción de su libertad de movimiento.
4. COHRE exhorta al Gobierno de Colombia para que asegure que todas las medidas que se tomen para garantizar la seguridad del país se encuentren fundamentadas en el respeto a los tratados de derecho internacional de los derechos humanos de los que Colombia es parte. Entre estos tratados están la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y las Convenciones de Ginebra de 1949.
5. COHRE exhorta al Gobierno para que adopte los procedimientos judiciales y administrativos efectivos, y otras medidas apropiadas, para proteger a los grupos especialmente vulnerables, entre los cuales están las mujeres, los niños, los afrocolombianos y los pueblos indígenas, de la violencia y la discriminación en todas las etapas del ciclo de desplazamiento.
6. COHRE exhorta al Gobierno para que fortalezca sus esfuerzos destinados a la prevención del desplazamiento y para proteger a las personas contra el desalojo forzoso. En particular, el Gobierno debe asegurar el cumplimiento efectivo del “sistema de alerta temprana”, coordina-



do por la Oficina del Defensor del Pueblo, para garantizar una respuesta preventiva por parte de las autoridades relevantes.

7. A ese propósito, COHRE exhorta al Gobierno para que asigne los fondos necesarios a la Oficina para los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo. Este organismo tiene un papel fundamental en la vigilancia de las violaciones de derechos humanos y debería recibir una asignación presupuestal adecuada para poder llevar a cabo su misión y estar presente en muchas de las esferas de la realidad que se ven afectadas por el desplazamiento y el desalojo forzoso.
8. COHRE exhorta al Gobierno para que dé pleno cumplimiento a las recomendaciones hechas en 1999 por el Representante del Secretario General para los derechos humanos y las personas desplazadas internamente. En particular, para que designe un funcionario de alto nivel que actúe como punto focal dentro del Gobierno para las cuestiones relativas al desplazamiento interno. El trabajo de este funcionario debería garantizar que el Gobierno tome las acciones adecuadas para prevenir el desplazamiento interno dentro del respeto a los principios relevantes del derecho internacional de los derechos humanos. La formulación de estas medidas preventivas debería implicar la colaboración de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bogotá, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, las organizaciones de derechos humanos que están en Colombia y las propias comunidades de desplazados.
9. COHRE exhorta al Gobierno para que dé pleno cumplimiento a las sentencias de la Corte Constitucional, SU-1150/2000 y T-025/2004, y a otras decisiones judiciales relevantes para la protección de los derechos de los desplazados. En particular, COHRE solicita al Gobierno que cumpla con la Sentencia de la Corte Constitucional que establece que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las NU deberían “ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas”.
10. COHRE exhorta al Gobierno para que cumpla plenamente con sus obligaciones relativas al derecho a la vivienda derivadas del derecho internacional de los derechos humanos. El Gobierno está obligado, según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a “dar prioridad a aquellos grupos sociales que viven en condiciones desfavorables”. Siendo así, el Gobierno debe prestar una atención especial a la situación actual de las comunidades internamente desplazadas que viven en condiciones inadecuadas de vivienda.
11. COHRE exhorta al Gobierno para que ayude a las comunidades desplazadas a que vean cumplido su derecho a una vivienda adecuada, garantizándoles la seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructuras; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; lugar apropiado y adecuación cultural de la vivienda.
12. Con ese propósito, COHRE exhorta al Gobierno de Colombia para que establezca soluciones duraderas al problema de la vivienda inadecuada para las personas desplazadas internamente y que les proporcione y garantice el acceso seguro a una vivienda adecuada. Para asegurarse que los temores acerca de la seguridad personal no se convierten en una barrera para el recibo de la asistencia del Gobierno, estos esquemas deberían incluir una extensión del período de

tres meses en el que se puede recibir ayuda humanitaria, al igual que una reformulación del proceso nacional de registro de las personas desplazadas internamente. Estos esquemas de asistencia alternativos deberían desarrollarse consultando con las comunidades afectadas. El Gobierno también debe invitar a las agencias y organizaciones de derechos humanos relevantes en el país para que evalúen críticamente estos esquemas alternativos de asistencia, de manera que se garantice la mejor efectividad de los mismos.

13. COHRE exhorta al Gobierno para que adopte los procedimientos judiciales y administrativos, y otras medidas apropiadas, que reconozcan el derecho a la vivienda y a la tierra de las mujeres internamente desplazadas, y también las medidas que concedan prioridad a la asistencia de los núcleos familiares encabezados por una mujer sola.
14. COHRE exhorta al Gobierno a que ayude a que las personas que regresan o se reasientan internamente recobren, en la medida de lo posible, la propiedad y las posesiones que dejaron tras de sí o de las que fueron desposeídos tras su desplazamiento. Cuando esto no sea posible, las autoridades competentes deberán proporcionar o ayudar a estas personas para que obtengan la indemnización adecuada o cualquier otra forma de reparación justa.
15. COHRE exhorta al Gobierno a que interrumpa inmediatamente el regreso de personas a cualquier lugar en el que éstas sientan que su vida, su seguridad, su libertad o su salud puedan estar en peligro.
16. COHRE exhorta al Gobierno a que adopte los procedimientos administrativos y judiciales apropiados y efectivos, y cualquier otra medida adecuada, que proporcione a las personas desplazadas internamente un acceso a la justicia rápido, justo y efectivo, que incluya la provisión de ayuda legal gratuita o de bajo costo.
17. Para facilitar la restitución de la tierra y la vivienda, COHRE exhorta al Gobierno a que establezca una “Comisión Nacional de la Verdad sobre el Desplazamiento” que posibilite la creación de un catastro nacional de propiedades perdidas. Cualquier transferencia legal o renuncia a los derechos de propiedad de las personas desplazadas efectuadas bajo la presión de circunstancias externas violentas debería considerarse nula de pleno derecho.
18. COHRE exhorta al Gobierno para que garantice que todas las estrategias y políticas de restitución, al igual que sus instituciones, mecanismos, procedimientos y programas, estén diseñadas para que el derecho a la restitución sea plenamente consistente y compatible con las leyes y estándares del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario, y también con los otros instrumentos regionales.
19. Finalmente, COHRE exhorta al Gobierno de Colombia para que establezca instituciones, procedimientos y mecanismos equitativos, rápidos, transparentes y no discriminatorios que evalúen y satisfagan, si así corresponde, las demandas de restitución de la vivienda y la propiedad. Todas las agencias relevantes deberían gozar de los recursos humanos y financieros necesarios para poder llevar a cabo exitosamente esta tarea.

# Anexos

## Anexo 1

### Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas\*

#### Introducción: alcance y finalidad

1. Los Principios Rectores expuestos a continuación contemplan las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo. Definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.
2. A los efectos de estos Principios, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzados u obligados a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.
3. Estos Principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Sirven de orientación a:
  - a) El Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, en el cumplimiento de su mandato;
  - b) los Estados afectados por el fenómeno de los desplazamientos internos;
  - c) todas las demás autoridades, grupos y personas en sus relaciones con los desplazados internos; y
  - d) las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en su quehacer con las poblaciones desplazadas.
4. Estos Principios se deberán difundir y aplicar con la mayor amplitud posible.

#### Sección I - PRINCIPIOS GENERALES

##### Principio 1

1. Los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos.

\* Figura en el documento de Naciones Unidas E/CN.4/1998/53/Add.2, de 11 de febrero de 1998. Original: Inglés.

2. Estos Principios no afectarán la responsabilidad penal del individuo con arreglo al derecho internacional, en particular en relación con el delito de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra.

### **Principio 2**

1. Estos Principios serán observados por todas las autoridades, grupos y personas independientemente de su condición jurídica y serán aplicados sin distinción alguna. La observancia de estos Principios no afectará la condición jurídica de las autoridades, grupos o personas involucradas.
2. Estos Principios no podrán ser interpretados de una forma que limite, modifique o menoscabe las disposiciones de cualquier instrumento internacional de derechos humanos o de derecho humanitario o los derechos concedidos a la persona por el derecho interno. En particular, estos Principios no afectarán al derecho a solicitar y obtener asilo en otros países.

### **Principio 3**

1. Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción.
2. Los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de esas autoridades. No serán perseguidos ni castigados por formular esa solicitud.

### **Principio 4**

1. Estos Principios se aplicarán sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio similar.
2. Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.

## **Sección II - PRINCIPIOS RELATIVOS A LA PROTECCIÓN CONTRA LOS DESPLAZAMIENTOS**

### **Principio 5**

Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas.

### **Principio 6**

1. Todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual.

2. La prohibición de los desplazamientos arbitrarios incluye los desplazamientos:
  - a) basados en políticas de apartheid, “limpieza étnica” o prácticas similares cuyo objeto o cuyo resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada;
  - b) en situaciones de conflicto armado, a menos que así lo requiera la seguridad de la población civil afectada o razones militares imperativas;
  - c) en casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial;
  - d) en casos de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación; y
  - e) cuando se utilicen como castigo colectivo.
3. Los desplazamientos no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias.

### **Principio 7**

1. Antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes se asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitarlo. Cuando no quede ninguna alternativa, se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos.
2. Las autoridades responsables del desplazamiento se asegurarán en la mayor medida posible de que se facilite alojamiento adecuado a las personas desplazadas, de que el desplazamiento se realice en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y de que no se separe a los miembros de la misma familia.
3. Si el desplazamiento se produce en situaciones distintas a los estados de excepción debidos a conflictos armados y catástrofes, se respetarán las garantías siguientes:
  - a) la autoridad estatal facultada por la ley para ordenar tales medidas adoptará una decisión específica;
  - b) se adoptarán medidas adecuadas para facilitar a los futuros desplazados información completa sobre las razones y procedimientos de su desplazamiento y, en su caso, sobre la indemnización y el reasentamiento;
  - c) se recabará el consentimiento libre e informado de los futuros desplazados;
  - d) las autoridades competentes tratarán de involucrar a las personas afectadas, en particular a las mujeres, en la planificación y gestión de su reasentamiento;
  - e) las autoridades legales competentes aplicarán medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de la ley cuando sea necesario; y
  - f) se respetará el derecho a un recurso eficaz, incluida la revisión de las decisiones por las autoridades judiciales competentes.

### **Principio 8**

El desplazamiento no se llevará a cabo de forma que viole los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de los afectados.

### **Principio 9**

Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma.

## **Sección III - PRINCIPIOS RELATIVOS A LA PROTECCIÓN DURANTE EL DESPLAZAMIENTO**

### **Principio 10**

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana y estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. Los desplazados internos estarán protegidos en particular contra:
  - a) el genocidio;
  - b) el homicidio;
  - c) las ejecuciones sumarias o arbitrarias; y
  - d) las desapariciones forzadas, incluido el secuestro o la detención no reconocida con amenaza o resultado de muerte.

Se prohibirán las amenazas y la inducción a cometer cualquiera de los actos precedentes.

2. Los ataques u otros actos de violencia contra los desplazados internos que no intervienen o han dejado de intervenir en las hostilidades estarán prohibidos en toda circunstancia. Los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra:
  - a) los ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, incluida la creación de zonas en las que se permiten los ataques a la población civil;
  - b) la privación de alimentos como medio de combate;
  - c) su utilización como escudos de ataques contra objetivos militares o para proteger, facilitar o impedir operaciones militares;
  - d) los ataques a sus campamentos o asentamientos; y
  - e) el uso de minas antipersonales.

### **Principio 11**

1. Todo ser humano tiene derecho a la dignidad y a la integridad física, mental o moral.
2. Con independencia de que se haya o no limitado su libertad, los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra:
  - a) la violación, la mutilación, la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y otros ultrajes a su dignidad personal, como los actos de violencia contra la mujer, la prostitución forzada o cualquier otra forma de ataque a la libertad sexual;
  - b) la esclavitud o cualquier forma contemporánea de esclavitud, como la entrega en matrimonio a título oneroso, la explotación sexual o el trabajo forzado de los niños; y
  - c) los actos de violencia destinados a sembrar el terror entre los desplazados internos.

Se prohibirán las amenazas y la inducción a cometer cualquiera de los actos precedentes.

### **Principio 12**

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitraria.
2. Para dar efecto a este derecho, los desplazados internos no podrán ser recluidos o confinados en campamentos. Si en circunstancias excepcionales la reclusión o el confinamiento resultan absolutamente necesarios, su duración no será superior a la impuesta por las circunstancias.
3. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra la detención o prisión arbitrarias como resultado de su desplazamiento.
4. Los desplazados internos no podrán ser tomados como rehenes en ningún caso.

### **Principio 13**

1. Los niños desplazados no serán alistados en ningún caso ni se les permitirá o pedirá que participen en las hostilidades.
2. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra las prácticas discriminatorias de alistamiento en fuerzas o grupos armados como resultado de su desplazamiento. En particular, se prohibirán en toda circunstancia las prácticas crueles, inhumanas o degradantes que obliguen a los desplazados a alistarse o castiguen a quienes no lo hagan.

### **Principio 14**

1. Todo desplazado interno tiene derecho a la libertad de circulación y a la libertad de escoger su residencia.
2. En particular, los desplazados internos tienen derecho a circular libremente dentro y fuera de los campamentos u otros asentamientos.

### **Principio 15**

Los desplazados internos tienen derecho a:

- a) buscar seguridad en otra parte del país;
- b) abandonar su país;
- c) solicitar asilo en otro país; y
- d) recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro.

### **Principio 16**

1. Los desplazados internos tienen derecho a conocer el destino y el paradero de sus familiares desaparecidos.
2. Las autoridades competentes tratarán de averiguar el destino y el paradero de los desplazados internos desaparecidos y cooperarán con las organizaciones internacionales competentes de-

dicadas a esta labor. Informarán a los parientes más próximos de la marcha de la investigación y les notificarán los posibles resultados.

3. Las autoridades competentes procurarán recoger e identificar los restos mortales de los fallecidos, evitar su profanación o mutilación y facilitar la devolución de esos restos al pariente más próximo o darles un trato respetuoso.
4. Los cementerios de desplazados internos serán protegidos y respetados en toda circunstancia. Los desplazados internos tendrán derecho al acceso a los cementerios de sus familiares difuntos.

### **Principio 17**

1. Todo ser humano tiene derecho a que se respete su vida familiar.
2. Para dar efecto a este derecho, se respetará la voluntad de los miembros de familias de desplazados internos que deseen estar juntos.
3. Las familias separadas por desplazamientos serán reunidas con la mayor rapidez posible. Se adoptarán todas las medidas adecuadas para acelerar la reunificación de esas familias, particularmente en los casos de familias con niños. Las autoridades responsables facilitarán las investigaciones realizadas por los miembros de las familias y estimularán y cooperarán con los trabajos de las organizaciones humanitarias que se ocupan de la reunificación de las familias.
4. Los miembros de familias internamente desplazadas cuya libertad personal haya sido limitada por la reclusión o el confinamiento en campamentos tendrán derecho a estar juntos.

### **Principio 18**

1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado.
2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfrutan de libre acceso a los mismos:
  - a) alimentos esenciales y agua potable;
  - b) alojamiento y vivienda básicos;
  - c) vestido adecuado; y
  - d) servicios médicos y de saneamiento esenciales.
3. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos.

### **Principio 19**

1. Los desplazados internos enfermos o heridos y los que sufran discapacidades recibirán en la mayor medida posible y con la máxima celeridad la atención y cuidado médicos que requieran, sin distinción alguna, salvo por razones exclusivamente médicas. Cuando sea necesario, los desplazados internos tendrán acceso a los servicios psicológicos y sociales.



2. Se prestará especial atención a las necesidades sanitarias de la mujer, incluido su acceso a los servicios de atención médica para la mujer, en particular los servicios de salud reproductiva, y al asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole.
3. Se prestará asimismo especial atención a la prevención de enfermedades contagiosas e infecciosas, incluido el SIDA, entre los desplazados internos.

#### **Principio 20**

1. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.
2. Para dar efecto a este derecho, las autoridades competentes expedirán a los desplazados internos todos los documentos necesarios para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos, tales como pasaportes, documentos de identidad personal, partidas de nacimiento y certificados de matrimonio. En particular, las autoridades facilitarán la expedición de nuevos documentos o la sustitución de los documentos perdidos durante el desplazamiento, sin imponer condiciones irracionales, como el regreso al lugar de residencia habitual para obtener los documentos necesarios.
3. La mujer y el hombre tendrán iguales derechos a obtener los documentos necesarios y a que los documentos se expidan a su propio nombre.

#### **Principio 21**

1. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones.
2. La propiedad y las posesiones de los desplazados internos disfrutarán de protección en toda circunstancia, en particular, contra los actos siguientes:
  - a) expolio;
  - b) ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia;
  - c) utilización como escudos en operaciones u objetivos militares;
  - d) actos de represalia; y
  - e) destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo.
3. La propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrario e ilegal.

#### **Principio 22**

1. No se harán entre los desplazados internos, con independencia de que vivan o no en campamentos, distinciones basadas en su desplazamiento en el disfrute de los siguientes derechos:
  - a) el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, opinión y expresión;
  - b) el derecho a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en actividades económicas;
  - c) el derecho a asociarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios;

- d) el derecho al voto y a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios para ejercerlo; y
- e) el derecho a comunicarse en un idioma que comprendan.

### **Principio 23**

1. Toda persona tiene derecho a la educación.
2. Para dar efecto a este derecho, las autoridades competentes se asegurarán de que los desplazados internos, en particular los niños desplazados, reciban una educación gratuita y obligatoria a nivel primario. La educación respetará su identidad cultural, su idioma y su religión.
3. Se harán esfuerzos especiales por conseguir la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos.
4. Tan pronto como las condiciones lo permitan, los servicios de educación y formación se pondrán a disposición de los desplazados internos, en particular adolescentes y mujeres, con independencia de que vivan o no en campamentos.

## **Sección IV - PRINCIPIOS RELATIVOS A LA ASISTENCIA HUMANITARIA**

### **Principio 24**

1. La asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna.
2. No se desviará la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares.

### **Principio 25**

1. La obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales.
2. Las organizaciones humanitarias internacionales y otros órganos competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo a los desplazados internos. Este ofrecimiento no podrá ser considerado un acto inamistoso ni una interferencia en los asuntos internos del Estado y se examinará de buena fe. Su aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.
3. Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán el paso libre de la asistencia humanitaria y permitirán a las personas que prestan esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos.

### **Principio 26**

Las personas que prestan asistencia humanitaria, sus medios de transporte y sus suministros gozarán de respeto y protección. No serán objeto de ataques ni de otros actos de violencia.

### **Principio 27**

1. En el momento de proporcionar la asistencia, las organizaciones humanitarias internacionales y los demás órganos competentes prestarán la debida consideración a la protección de las necesidades y derechos humanos de los desplazados internos y adoptarán las medidas oportunas a este respecto. En esa actividad, las mencionadas organizaciones y órganos respetarán las normas y códigos de conducta internacionales pertinentes.
2. El párrafo precedente se formula sin perjuicio de las responsabilidades en materia de protección de las organizaciones internacionales encargadas de esta finalidad, cuyos servicios pueden ser ofrecidos o solicitados por los Estados.

## **Sección V - PRINCIPIOS RELATIVOS AL REGRESO, EL REASENTAMIENTO Y LA REINTEGRACIÓN**

### **Principio 28**

1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.
2. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.

### **Principio 29**

1. Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.
2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

### **Principio 30**

Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán a las organizaciones humanitarias internacionales y a otros órganos competentes, en el ejercicio de sus respectivos mandatos, un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos para que les presten asistencia en su regreso o reasentamiento y reintegración.

## Anexo 2

### **Proyectos de principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones\***

#### **La Comisión de Derechos Humanos,**

De conformidad con su resolución 1999/33, de 26 de abril de 1999, titulada “El derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales”, en la que tomó nota con agradecimiento de la nota del Secretario General (E/CN.4/1999/53) presentada en cumplimiento de la resolución 1998/43, de 17 de abril de 1998, y del informe del experto independiente (E/CN.4/1999/65),

Recordando la resolución 1989/13 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, de 31 de agosto de 1989, en la que ésta decidió encomendar al Sr. Theo van Boven la tarea de realizar un estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales, que se incluyó en el informe final del Sr. Van Boven (E/CN.4/Sub.2/1993/8) y que posteriormente tomó la forma de un proyecto de principios y directrices básicos (E/CN.4/1997/104, anexo), y la resolución 1994/35 de la Comisión de Derechos Humanos, de 4 de marzo de 1994, en la que ésta consideraba que los principios y directrices básicos propuestos en el estudio del Relator Especial constituían una base útil para dar prioridad a la cuestión de la restitución, la indemnización y la rehabilitación de las víctimas,

Recordando las disposiciones que reconocen a las víctimas de las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario el derecho a un recurso efectivo, que figuran en numerosos instrumentos internacionales, en particular el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 11 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, y el artículo 39 de la Convención sobre los Derechos del Niño,

Recordando las disposiciones de diversos convenios regionales, en particular el artículo 7 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el artículo 13 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que reconocen el derecho a obtener reparación a las víctimas de violaciones de los derechos humanos internacionales,

Recordando la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, resultante de los debates del Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, así como la resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985, en la que la Asamblea General aprobó el texto recomendado en dicho Congreso,

\* Figura en el documento de Naciones Unidas E/CN.4/2000/62, de 18 de enero de 2000.

Reafirmando los principios enunciados en la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, entre ellos que las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad, tendrán derecho a acceder a los mecanismos de justicia y reparación, y se fomentará el establecimiento, reforzamiento y ampliación de fondos nacionales para indemnizar a las víctimas, juntamente con el rápido establecimiento de derechos y recursos apropiados para ellas,

Recordando la resolución 1989/57 del Consejo Económico y Social, de 24 de mayo de 1989, titulada “Aplicación de la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder”, así como la resolución 1990/22 del Consejo Económico y Social, de 24 de mayo de 1990, sobre “Víctimas de delitos y del abuso de poder”, E/CN.4/2000/62 página 5,

Tomando nota de que, en su resolución 827 (1993) de 25 de mayo de 1993, por la que aprobó el Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, el Consejo de Seguridad decidió que “la labor del Tribunal Internacional se llevará a cabo sin perjuicio del derecho de las víctimas a reclamar, por los medios apropiados, reparación por los daños sufridos como resultado de las violaciones del derecho internacional humanitario”,

Tomando nota con satisfacción de la aprobación, el 17 de julio de 1998, del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que obliga al Tribunal a establecer “principios aplicables a la reparación, incluidas la restitución, la indemnización y la rehabilitación”, obliga también a la Asamblea de los Estados Partes a establecer un fondo fiduciario en beneficio de las víctimas de crímenes que son de la competencia de la Corte, así como de sus familias, y encomienda a la Corte que adopte las medidas adecuadas “para proteger la seguridad, el bienestar físico y psicológico, la dignidad y la vida privada de las víctimas” y que permita la participación de éstas “en las fases del juicio que considere conveniente”,

Reconociendo que, al reconocer a las víctimas el derecho a interponer recursos y obtener reparaciones, la comunidad internacional hace honor a su palabra y demuestra solidaridad humana con las víctimas, los supervivientes y las generaciones futuras, y reafirma los principios jurídicos internacionales de responsabilidad, justicia e imperio del derecho,

Convencida de que, al adoptar un punto de partida orientado a las víctimas, la comunidad afirma, a los niveles local, nacional e internacional, su solidaridad humana y su compasión por las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como por la humanidad en general,

Decide aprobar los principios y directrices básicos siguientes sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

## **I. OBLIGACIÓN DE RESPETAR Y HACER RESPETAR LAS NORMAS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO**

1. Todo Estado tiene la obligación de respetar y hacer respetar las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, entre otras:

- a) Las contenidas en los tratados en los que el Estado sea parte;
  - b) Las recogidas en el derecho internacional consuetudinario; o
  - c) Las incorporadas a su derecho interno.
2. Con ese fin los Estados se asegurarán, si no lo han hecho ya, de que su derecho interno sea compatible con sus obligaciones internacionales, para lo cual:
- a) Incorporarán las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a su derecho interno;
  - b) Adoptarán procedimientos administrativos y judiciales apropiados y eficaces que den acceso imparcial, efectivo y rápido a la justicia;
  - c) Pondrán a disposición de las víctimas las reparaciones suficientes, eficaces y rápidas que se definen más abajo; y
  - d) En caso de discrepancia entre las normas internas y las internacionales, velarán por que se apliquen las normas que proporcionen el mayor grado de protección.

## **II. ALCANCE DE LA OBLIGACIÓN**

3. La obligación de respetar y hacer respetar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario incluye, entre otros, el deber de:
- a) Adoptar medidas jurídicas y administrativas apropiadas para prevenir las violaciones;
  - b) Investigar las violaciones y, cuando proceda, adoptar medidas contra los violadores de conformidad con el derecho interno e internacional;
  - c) Dar a las víctimas acceso imparcial y efectivo a la justicia con independencia de quien sea en definitiva el responsable de la violación;
  - d) Poner recursos apropiados a disposición de las víctimas; y
  - e) Proporcionar o facilitar reparación a las víctimas.

## **III. VIOLACIONES DE NORMAS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO QUE SON CRÍMENES DE DERECHO INTERNACIONAL**

4. Las violaciones de normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario que son crímenes de derecho internacional conllevarán el deber de enjuiciar y castigar a los autores a quienes se imputen esas violaciones y de cooperar con los Estados y los órganos judiciales internacionales competentes y prestarles asistencia en la investigación y el enjuiciamiento de esas violaciones.
5. Con tal fin, los Estados incorporarán en su derecho interno disposiciones apropiadas que establezcan la competencia universal sobre los crímenes de derecho internacional y normas apropiadas que faciliten la extradición o entrega de los delincuentes a otros Estados o a órganos judiciales internacionales, la asistencia judicial y otras formas de cooperación en la administración de la justicia internacional, incluida la asistencia y protección de víctimas y testigos.

## **IV. PRESCRIPCIÓN**

6. No prescribirán las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario que sean crímenes de derecho internacional.

7. La prescripción de otras violaciones o de las acciones civiles no debería limitar indebidamente la posibilidad de que la víctima interponga una demanda contra el autor, ni aplicarse a los períodos en que no haya recursos efectivos contra las violaciones de las normas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

#### **V. VÍCTIMAS DE VIOLACIONES DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO**

8. Se considerará “víctima” a la persona que, individual o colectivamente, como resultado de actos u omisiones que violan las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional humanitario, haya sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales. Se podrá considerar también “víctimas” a los miembros de la familia directa o personas a cargo de la víctima directa, así como a las personas que, al intervenir para asistir a la víctima o impedir que se produzcan otras violaciones, hayan sufrido daños físicos, mentales o económicos.
9. La condición de una persona como “víctima” no debería depender de que se haya identificado, capturado, enjuiciado o condenado al autor de la violación, y debería ser independiente de toda relación que pueda existir o haber existido entre la víctima y ese autor.

#### **VI. TRATAMIENTO DE LAS VÍCTIMAS**

10. Las víctimas deberían ser tratadas por el Estado y, en su caso, por las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y por las empresas privadas, con compasión y respeto por su dignidad y sus derechos humanos, y deberían adoptarse medidas apropiadas para garantizar su seguridad e intimidad, así como la de sus familias. El Estado debería velar por que, en la medida de lo posible, el derecho interno previera para las víctimas de violencias o traumas una consideración y atención especiales, a fin de evitar que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a lograr justicia y reparación den lugar a un nuevo trauma.

#### **VII. DERECHO DE LA VÍCTIMA A INTERPONER RECURSOS**

11. Los recursos contra las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario incluirán el derecho de la víctima a:
  - a) El acceso a la justicia;
  - b) La reparación del daño sufrido; y
  - c) El acceso a información fáctica sobre las violaciones.

#### **VIII. DERECHO DE LAS VÍCTIMAS A ACCEDER A LA JUSTICIA**

12. El derecho de la víctima a acceder a la justicia comprende todas las acciones judiciales, administrativas o de otra índole que ofrezca el derecho interno o internacional en vigor. El derecho interno debería garantizar las obligaciones de respetar el derecho individual o colectivo a acceder a la justicia y a un juicio justo e imparcial previstas en el derecho internacional. Con tal fin, los Estados deberían:

- a) Dar a conocer, por medio de mecanismos oficiales y privados, todos los recursos disponibles contra las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario;
  - b) Adoptar, durante los procedimientos judiciales, administrativos o de otra índole que afecten a los intereses de las víctimas, medidas para reducir al mínimo las molestias a las víctimas, proteger su intimidad según proceda, y garantizar su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos, contra todo acto de intimidación o represalia;
  - c) Utilizar todos los medios diplomáticos y jurídicos apropiados para que las víctimas puedan ejercer su derecho a interponer recurso y obtener reparación por las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos o del derecho internacional humanitario.
13. Además del acceso individual a la justicia, deberían tomarse las disposiciones necesarias para que las víctimas pudieran presentar demandas de reparación colectivas y obtener una reparación colectiva.
14. El derecho a interponer un recurso adecuado, efectivo y rápido contra una violación de las normas internacionales de derechos humanos o del derecho internacional humanitario comprende todos los procedimientos internacionales disponibles en que pueda personarse un individuo y será sin perjuicio de cualesquier otros recursos nacionales.

## **IX. DERECHO DE LAS VÍCTIMAS A UNA REPARACIÓN**

15. Se tratará de obtener una reparación suficiente, efectiva y rápida para promover la justicia, remediando las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Las reparaciones serán proporcionales a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.
16. De conformidad con su derecho interno y sus obligaciones internacionales, los Estados resarcirán a las víctimas de sus actos u omisiones que violen las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
17. Cuando la violación no sea imputable al Estado, quien la haya cometido debería resarcir a la víctima, o al Estado si éste hubiera resarcido a la víctima.
18. Cuando el responsable de la violación no pueda o no quiera cumplir sus obligaciones, los Estados deberían esforzarse por resarcir a las víctimas que hubieran sufrido daños físicos o mentales y a sus familiares, en particular cuando dependan de personas que hayan muerto o hayan quedado incapacitadas física o mentalmente a causa de la violación de las normas. Con este propósito, los Estados deberían crear fondos nacionales para resarcir a las víctimas y buscar otras fuentes de financiación cuando fuera necesario para complementarlos.
19. El Estado garantizará la ejecución de las sentencias de sus tribunales que impongan una reparación a personas o entidades privadas responsables de violaciones, y tratará de ejecutar las sentencias extranjeras válidas que impongan reparaciones de esa clase.
20. Cuando el Estado o el Gobierno bajo cuya autoridad se hubiera producido la violación hayan dejado de existir, el Estado o el Gobierno sucesor deberían resarcir a las víctimas.



## X. FORMAS DE REPARACIÓN

21. De conformidad con su derecho interno y sus obligaciones internacionales, y teniendo en cuenta las circunstancias del caso, los Estados deberían dar a las víctimas de las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario una reparación en forma de: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.
22. La restitución, que, en la medida de lo posible debería devolver a la víctima a la situación anterior a la violación de las normas internacionales de derechos humanos o del derecho internacional humanitario, comprende el restablecimiento de la libertad, los derechos, la situación social, la vida familiar y la ciudadanía de la víctima; el retorno a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus propiedades.
23. Debería indemnizarse todo perjuicio evaluable económicamente que fuera consecuencia de una violación de las normas internacionales de derechos humanos o del derecho internacional humanitario, tal como:
  - a) El daño físico o mental, incluido el dolor, el sufrimiento y la angustia;
  - b) La pérdida de oportunidades, incluidas las de educación;
  - c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante;
  - d) El daño a la reputación o a la dignidad; y
  - e) Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicinas y servicios médicos, psicológicos y sociales.
24. La rehabilitación debería incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales.
25. La satisfacción y garantías de no repetición deberían incluir, cuando fuere necesario:
  - a) La cesación de las violaciones continuadas;
  - b) La verificación de los hechos y la difusión pública y completa de la verdad en la medida en que no provoque más daños innecesarios a la víctima, los testigos u otras personas ni sea un peligro para su seguridad;
  - c) La búsqueda de los cadáveres de las personas muertas o desaparecidas y la ayuda para identificarlos y volverlos a inhumar según las tradiciones familiares y comunitarias;
  - d) Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, reputación y derechos de la víctima y de las personas más vinculadas con ella;
  - e) Una disculpa, que incluya el reconocimiento público de los hechos y la aceptación de responsabilidades;
  - f) La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones;
  - g) Conmemoraciones y homenajes a las víctimas;
  - h) La inclusión en los manuales de enseñanza de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en los libros de texto de todos los niveles de una relación fidedigna de las violaciones cometidas contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario;
  - i) La prevención de nuevas violaciones:

- i) asegurando un control efectivo de las fuerzas armadas y de seguridad por la autoridad civil;
- ii) limitando exclusivamente la competencia de los tribunales militares a los delitos específicamente militares cometidos por personal militar;
- iii) fortaleciendo la independencia del poder judicial;
- iv) protegiendo a los profesionales del derecho, de la información y de otros sectores conexos, y a los defensores de los derechos humanos;
- v) impartiendo y fortaleciendo de modo prioritario y continuo capacitación en materia de derechos humanos a todos los sectores de la sociedad, y en particular a las fuerzas armadas y de seguridad y a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley;
- vi) fomentando el cumplimiento de los códigos de conducta y las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, incluido el personal de policía, prisiones, información, salud, servicios de psicología y sociales y fuerzas armadas, además del personal de empresas; y
- vii) creando mecanismos para vigilar la resolución de conflictos y la intervención preventiva.

## **XI. ACCESO PÚBLICO A LA INFORMACIÓN**

26. Los Estados deberían arbitrar medios de informar al público en general, y en particular a las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, de los derechos y recursos incluidos en los presentes principios y directrices y de todos los servicios jurídicos, médicos, psicológicos, sociales, administrativos y de otra índole a disposición de las víctimas.

## **XII. NO DISCRIMINACIÓN ENTRE LAS VÍCTIMAS**

27. La aplicación e interpretación de estos principios y directrices se ajustará a las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas sin hacer ninguna distinción perjudicial por motivos de raza, color, género, orientación sexual, edad, idioma, religión, creencia política o religiosa, origen nacional, étnico o social, situación económica, nacimiento, situación familiar o de otra índole o impedimento físico.

## Anexo 3

### Comité de las NU para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación General N° 4 (General Comments) sobre el derecho a una vivienda adecuada

#### OBSERVACIÓN GENERAL 4

#### El derecho a una vivienda adecuada (Art. 11 (1) del Pacto)

(Sexta Sesión, 1991)\*

1. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, los Estados Partes “reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. Reconocido de este modo, el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales.

2. El Comité ha podido acumular gran cantidad de información relativa a este derecho. Desde 1979, el Comité y sus predecesores han examinado 75 informes relativos al derecho a una vivienda adecuada. El Comité dedicó también un día de debate general a esa cuestión en sus períodos de sesiones tercero y cuarto (E/1989/22, párr. 312 y E/1990/23, párrs. 281 a 285). Además, el Comité tomó buena nota de la información obtenida en el Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar (1987) y de la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000, aprobada por la Asamblea General en su resolución 42/191 de 11 de diciembre de 1987<sup>(1)</sup>. El Comité también ha examinado informes pertinentes y otra documentación de la Comisión de Derechos Humanos y de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías<sup>(2)</sup>.

3. Aun cuando existe una amplia variedad de instrumentos internacionales que abordan los diferentes aspectos del derecho a una vivienda adecuada<sup>(3)</sup>, el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto es la más amplia, y quizás la más importante, de todas las disposiciones pertinentes.

4. A pesar de que la comunidad internacional ha reafirmado con frecuencia la importancia del pleno respeto del derecho a una vivienda adecuada, sigue existiendo un abismo preocupante entre las normas fijadas en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto y la situación reinante en muchas regiones del mundo. Aunque esos problemas suelen ser especialmente graves en algunos países

\* Figura en el documento E/1992/23.

1/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento N° 8, adición (A/43/8/Add.1).

2/ Resoluciones 1986/36 y 1987/22 de la Comisión de Derechos Humanos; informes del Sr. Danilo Türk, Relator Especial de la Subcomisión (E/CN.4/Sub.2/1990/19, párrs. 108 a 120; E/CN.4/Sub.2/1991/17, párrs. 137 a 139); véase también la resolución 1991/26 de la Subcomisión.

3/ Véase, por ejemplo, el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el apartado iii) del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, el párrafo 8 de la sección III de la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976 (Informe de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.76.IV.7, y corrección), cap. I), el párrafo 1 del artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y la Recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores, 1961.

en desarrollo que enfrentan limitaciones graves de recursos y de otra índole, el Comité observa que existen también considerables problemas de falta de vivienda y de viviendas inadecuadas en algunas de las sociedades más desarrolladas económicamente. Las Naciones Unidas calculan que hay más de 100 millones de personas sin hogar y más de 1.000 millones alojadas en viviendas inadecuadas en todo el mundo<sup>4</sup>). No existe indicación de que estén disminuyendo esas cifras. Parece evidente que ningún Estado Parte está libre de problemas importantes de una clase u otra en relación con el derecho a la vivienda.

5. En algunos casos, los informes de los Estados Partes examinados por el Comité reconocen y describen las dificultades para asegurar el derecho a una vivienda adecuada. Pero, en su mayoría, la información proporcionada ha sido insuficiente para que el Comité pueda obtener un cuadro adecuado de la situación que prevalece en el Estado interesado. Esta Observación general se orienta, pues, a determinar algunas de las principales cuestiones que el Comité considera importantes en relación con este derecho.

6. El derecho a una vivienda adecuada se aplica a todos. Aun cuando la referencia “para sí y su familia” supone actitudes preconcebidas en cuanto al papel de los sexos y a las estructuras y actividad económica que eran de aceptación común cuando se adoptó el Pacto en 1966, esa frase no se puede considerar hoy en el sentido de que impone una limitación de algún tipo sobre la aplicabilidad de ese derecho a las personas o los hogares en los que el cabeza de familia es una mujer o a cualesquiera otros grupos. Así, el concepto de “familia” debe entenderse en un sentido lato. Además, tanto las personas como las familias tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro de esos factores. En particular, el disfrute de este derecho no debe estar sujeto, según el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto, a ninguna forma de discriminación.

7. En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, “la dignidad inherente a la persona humana”, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término “vivienda” se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: “el concepto de ‘vivienda adecuada’... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

8. Así pues, el concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al

4/ Véase la nota 1. 3 8.

determinar si determinadas formas de vivienda se pueden considerar que constituyen una “vivienda adecuada” a los efectos del Pacto. Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité considera que, aun así, es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado. Entre esos aspectos figuran los siguientes:

- a) Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.
- b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.
- c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.
- d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda<sup>(5)</sup> preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

5/ Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1990.

- e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.
- f) Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.
- g) Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por que se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos.

9. Como se señaló anteriormente, el derecho a una vivienda adecuada no puede considerarse aisladamente de los demás derechos que figuran en los dos Pactos Internacionales y otros instrumentos internacionales aplicables. Ya se ha hecho referencia a este respecto al concepto de la dignidad humana y al principio de no discriminación. Además, el pleno disfrute de otros derechos tales como el derecho a la libertad de expresión y de asociación (como para los inquilinos y otros grupos basados en la comunidad), de elegir la residencia, y de participar en la adopción de decisiones, son indispensables si se ha de realizar y mantener el derecho a una vivienda adecuada para todos los grupos de la sociedad. De manera semejante, el derecho a no ser sujeto a interferencia arbitraria o ilegal en la vida privada, la familia, el hogar o la correspondencia, constituye una dimensión muy importante al definir el derecho a una vivienda adecuada.

10. Independientemente del estado de desarrollo de tal o cual país, hay ciertas medidas que deben tomarse inmediatamente. Como lo ha reconocido la Estrategia Mundial de Vivienda y otros análisis internacionales, muchas de las medidas requeridas para promover el derecho a la vivienda requieren sólo la abstención del Gobierno de ciertas prácticas y un compromiso para facilitar la autoayuda de los grupos afectados. En la medida en que tales medidas se considera que van más allá del máximo de recursos disponibles para el Estado Parte, es adecuado que lo antes posible se haga una solicitud de cooperación internacional de conformidad con el párrafo 1 del artículo 11 y los artículos 22 y 23 del Pacto, y que se informe al Comité de ello.

11. Los Estados Partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. Las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás. El Comité tiene conciencia de que factores externos pueden afectar al derecho a una continua mejora de las condiciones de vida y que en muchos Estados Partes las condiciones generales de vida se han deteriorado durante el decenio de 1980. Sin embargo, como lo señala el Comité en su Observación general N° 2 (1990) (E/1990/23, anexo III), a pesar de los problemas causados externamente, las obligaciones dimanantes del Pacto continúan aplicándose y son quizás más pertinentes durante tiempos de contracción económica. Por consiguiente, parece al Comité que un deterioro general en las condiciones de vida y vivienda, que sería directamente atribuible a las decisiones de política general y a las medidas legislativas de los Estados Partes, y a falta de medidas compensatorias concomitantes, contradiría las obligaciones dimanantes del Pacto.

12. Si bien los medios más apropiados para lograr la plena realización del derecho a la vivienda adecuada variarán inevitablemente de un Estado Parte a otro, el Pacto claramente requiere que cada Estado Parte tome todas las medidas que sean necesarias con ese fin. Esto requerirá casi invariablemente la adopción de una estrategia nacional de vivienda que, como lo afirma la Estrategia Mundial de Vivienda en su párrafo 32, “define los objetivos para el desarrollo de condiciones de vivienda, determina los recursos disponibles para lograr dichos objetivos y busca la forma más efectiva de utilizar dichos recursos, en función del costo, además de lo cual establece las responsabilidades y el calendario para la ejecución de las medidas necesarias”. Por razones de pertinencia y eficacia, así como para asegurar el respeto de los demás derechos humanos, tal estrategia deberá reflejar una consulta extensa con todas las personas afectadas y su participación, incluidas las personas que no tienen hogar, las que están alojadas inadecuadamente y sus representantes. Además, deben adoptarse medidas para asegurar la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales con objeto de conciliar las políticas conexas (economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc.) con las obligaciones dimanantes del artículo 11 del Pacto.

13. La vigilancia eficaz de la situación con respecto a la vivienda es otra obligación de efecto inmediato. Para que un Estado Parte satisfaga sus obligaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 11, debe demostrar, entre otras cosas, que ha tomado todas las medidas que son necesarias, sea solo o sobre la base de la cooperación internacional, para evaluar la importancia de la falta de hogares y la vivienda inadecuada dentro de su jurisdicción. A este respecto, las Directrices generales revisadas en materia de presentación de informes adoptadas por el Comité (E/C.12/1991/1) destacan la necesidad de “proporcionar información detallada sobre aquellos grupos de [la] sociedad que se encuentran en una situación vulnerable y desventajosa en materia de vivienda”. Incluyen, en particular, las personas sin hogar y sus familias, las alojadas inadecuadamente y las que no tienen acceso a instalaciones básicas, las que viven en asentamientos “ilegales”, las que están sujetas a desahucios forzados y los grupos de bajos ingresos.

14. Las medidas destinadas a satisfacer las obligaciones del Estado Parte con respecto al derecho a una vivienda adecuada pueden consistir en una mezcla de medidas del sector público y privado que consideren apropiadas. Si bien en algunos Estados la financiación pública de la vivienda puede ser utilizada más útilmente en la construcción directa de nuevas viviendas, en la mayoría de los casos la experiencia ha demostrado la incapacidad de los gobiernos de satisfacer plenamente los déficit de la vivienda con la vivienda construida públicamente. La promoción por los Estados

Partes de “estrategias capaces”, combinada con un compromiso pleno a las obligaciones relativas al derecho a una vivienda adecuada, debe así alentarse. En esencia, la obligación consiste en demostrar que, en conjunto, las medidas que se están tomando son suficientes para realizar el derecho de cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de los recursos disponibles.

15. Muchas de las medidas que se requerirán implicarán asignaciones de recursos e iniciativas de política de especie general. Sin embargo, el papel de las medidas legislativas y administrativas oficiales no se debe subestimar en este contexto. La Estrategia Mundial de Vivienda, en sus párrafos 66 y 67, ha destacado el tipo de medidas que pueden tomarse a este respecto y su importancia.

16. En algunos Estados, el derecho a la vivienda adecuada está consagrado en la constitución nacional. En tales casos, el Comité está interesado particularmente en conocer los aspectos jurídicos y los efectos concretos de tal enfoque. Desea, pues, ser informado en detalle de los casos específicos y otras circunstancias en que se ha revelado útil la aplicación de esas disposiciones constitucionales.

17. El Comité considera que muchos elementos componentes del derecho a la vivienda adecuada son por lo menos conformes con la disposición de recursos jurídicos internos. Según el sistema jurídico tales esferas incluyen, pero no están limitadas a: a) apelaciones jurídicas destinadas a evitar desahucios planeados o demoliciones mediante la emisión de mandatos de los tribunales; b) procedimientos jurídicos que buscan indemnización después de un desahucio ilegal; c) reclamaciones contra acciones ilegales realizadas o apoyadas por los propietarios (sean públicos o privados) en relación con los niveles de alquiler, mantenimiento de la vivienda y discriminación racial u otras formas de discriminación; d) denuncias de cualquier forma de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda; y e) reclamaciones contra los propietarios acerca de condiciones de viviendas insalubres o inadecuadas. En algunos sistemas jurídicos podría ser también adecuado estudiar la posibilidad de facilitar juicios en situaciones que implican niveles de gran aumento de personas sin hogar.

18. A este respecto, el Comité considera que las instancias de desahucios forzados son *prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional.

19. Finalmente, el párrafo 1 del artículo 11 concluye con la obligación de los Estados Partes a reconocer “la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”. Tradicionalmente, menos del 5% de toda la asistencia internacional se ha dirigido hacia la vivienda o los asentamientos humanos y con frecuencia la manera en que se dispone esa financiación se dirige poco a las necesidades de vivienda de los grupos en situación desventajosa. Los Estados Partes, tanto receptores como suministradores, deberían asegurar que una proporción sustancial de la financiación se consagre a crear condiciones que conduzcan a un número mayor de personas que adquieren vivienda adecuada. Las instituciones financieras internacionales que promueven medidas de ajuste estructural deberían asegurar que tales medidas no comprometen el disfrute del derecho a la vivienda adecuada. Cuando consideran la cooperación financiera internacional, los Estados Partes deberían tratar de indicar las esferas relativas al derecho a la vivienda adecuada en las que la financiación externa tendría el mayor efecto. Tales solicitudes deberían tener plenamente en cuenta las necesidades y opiniones de los grupos afectados.



## Anexo 4

### Comité de las NU para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación General N° 7 (General Comments) sobre desalojos forzosos

#### OBSERVACIÓN GENERAL 7

#### El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos

(16° período de sesiones, 1997)\*

1. En su Observación general N° 4 (1991) el Comité señaló que todas las personas deberían gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamiento u otras amenazas. Llegó a la conclusión de que los desalojos forzosos son *prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto. Habiendo examinado un número considerable de informes sobre desalojos forzosos en los últimos años, incluso de casos en que se ha comprobado que los Estados Partes no cumplían sus obligaciones, el Comité está en condiciones de ofrecer nuevas aclaraciones sobre las consecuencias de esas prácticas para las obligaciones enunciadas en el Pacto.

2. La comunidad internacional reconoce desde hace mucho tiempo que la cuestión de los desalojos forzosos es grave. En 1976, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos señaló que debería prestarse especial atención a “iniciar operaciones importantes de evacuación sólo cuando las medidas de conservación y de rehabilitación no sean viables y se adopten medidas de reubicación”.<sup>1</sup> En 1988, en la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000, aprobada por la Asamblea General en su resolución 43/181, se reconoció la “obligación fundamental [de los gobiernos] de proteger y mejorar las casas y los barrios en lugar de perjudicarlos o destruirlos”.<sup>2</sup> En el Programa 21 se declaraba que “debería protegerse legalmente a la población contra el desalojo injusto de sus hogares o sus tierras”.<sup>3</sup> En el Programa de Hábitat los gobiernos se comprometieron a “proteger a todas las personas contra los desalojos forzosos que sean contrarios a la ley, tomando en consideración los derechos humanos, y garantizar la protección y reparación judicial en esos casos; [y] cuando los desahucios sean inevitables tratar, según corresponda, de encontrar otras soluciones apropiadas”.<sup>4</sup> La Comisión de Derechos Humanos también ha señalado que “la práctica de los desalojos forzosos constituye una violación grave de los derechos humanos”.<sup>5</sup> Sin embargo, aunque estas declaraciones son importantes, dejan pendiente una de las cuestiones más decisivas, a saber, determinar las circunstancias en que son admisibles los desalojos forzosos y enunciar las modalidades de protección que se necesitan para garantizar el respeto de las disposiciones pertinentes del Pacto.

\* Figura en el documento E/1999/22, anexo IV.

- 1/ Informe de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Vancouver, 31 de mayo a 11 de junio de 1976 (A/CONF.70/15), cap. II, recomendación B.8, párr. c) ii).
- 2/ Informe de la Comisión de Asentamientos Humanos sobre la labor realizada en su 11° período de sesiones, adición (A/43/8/Add.1), párr. 13.
- 3/ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I (A/CONF.151/26/Rev.1 (vol. I)), anexo II, Programa 21, cap. 7, párr. 9 b).
- 4/ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) (A/CONF.165/14), anexo II, Programa de Hábitat, párr. 40 n).
- 5/ Comisión de Derechos Humanos, resolución 1993/77, párr. 1.

3. El empleo de la expresión “desalojos forzosos” es en cierto modo problemático. Esta expresión pretende transmitir el sentido de arbitrariedad e ilegalidad. Sin embargo, para muchos observadores la referencia a los “desalojos forzosos” es una tautología, en tanto que otros critican la expresión “desalojos ilegales” por cuanto que supone que la legislación pertinente brinda una protección adecuada y se ajusta al Pacto, cosa que no siempre es así en absoluto. Asimismo, se ha señalado que el término “desalojos injustos” es aún más subjetivo dado que no se refiere a ningún marco jurídico. La comunidad internacional, especialmente en el contexto de la Comisión de Derechos Humanos, ha optado por la expresión “desalojos forzosos” sobre todo teniendo en cuenta que todas las alternativas propuestas adolecían también de muchos de esos defectos. Tal como se emplea en la presente Observación general, el término “desalojos forzosos” se define como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos. Sin embargo, la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos.

4. La práctica de los desalojos forzosos está muy difundida y afecta a las personas tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Dadas la interrelación y la interdependencia que existen entre todos los derechos humanos, los desalojos forzosos violan frecuentemente otros derechos humanos. Así pues, además de infringir claramente los derechos consagrados en el Pacto, la práctica de los desalojos forzosos también puede dar lugar a violaciones de derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios.

5. Aunque la práctica ante los desalojos forzosos parece darse principalmente en zonas urbanas densamente pobladas, también se produce en relación con traslados forzados de población, desplazamientos internos, reasentamientos forzados en caso de conflicto armado, éxodos en masa y movimientos de refugiados. En todas estas circunstancias puede haber una violación del derecho a una vivienda adecuada y a la protección contra el desalojo forzoso a causa de una serie de actos u omisiones atribuibles a los Estados Partes. Incluso en las situaciones en que pudiera ser necesario imponer limitaciones a ese derecho, se exige el pleno respeto del artículo 4 del Pacto, en el sentido de que las limitaciones que se impongan deberán ser “determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos [económicos, sociales y culturales] y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática”.

6. Muchos casos de desalojos forzosos están relacionados con la violencia, por ejemplo, los causados por conflictos armados internacionales, las disensiones internas y la violencia comunitaria o étnica.

7. Hay otros casos de desalojos forzosos que tienen lugar en nombre del desarrollo. Pueden efectuarse en relación con conflictos sobre derechos de tierras, proyectos de desarrollo e infraestructura como, por ejemplo, la construcción de presas u otros proyectos energéticos en gran escala, la adquisición de tierras para programas de renovación urbana, rehabilitación de viviendas o embellecimiento de ciudades, el desbroce de tierras para fines agrícolas, la especulación desenfrenada de terrenos o la celebración de grandes acontecimientos deportivos tales como los Juegos Olímpicos.

8. Fundamentalmente, las obligaciones de los Estados Partes en el Pacto en relación con los desalojos forzosos se basan en el párrafo 1 del artículo 11 interpretado junto con otras disposiciones

pertinentes. En particular, el párrafo 1 del artículo 2 obliga a los Estados a utilizar “todos los medios apropiados” para promover el derecho a una vivienda adecuada. Ahora bien, dada la naturaleza de la práctica de los desalojos forzosos, la referencia en el párrafo 1 del artículo 2 al logro progresivo de tales derechos basándose en los recursos disponibles rara vez será pertinente. El propio Estado deberá abstenerse de llevar a cabo desalojos forzosos y garantizar que se aplique la ley a sus agentes o a terceros que efectúen desalojos forzosos (tal como se definen en el párrafo 3 *supra*). Este planteamiento se ve reforzado además por lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que complementa el derecho a no ser desalojado forzosamente sin una protección adecuada. En esa disposición se reconoce, entre otras cosas, el derecho a la protección contra “injerencias arbitrarias o ilegales” en el domicilio propio. Es de señalar que la obligación del Estado de garantizar el respeto de ese derecho no está condicionada por consideraciones relativas a los recursos de que disponga.

9. El párrafo 1 del artículo 2 del Pacto exige a los Estados Partes que utilicen “todos los medios apropiados”, inclusive la adopción de medidas legislativas, para promover todos los derechos protegidos por el Pacto. Aunque el Comité ha señalado en su Observación general N° 3 (1990) que es posible que tales medidas no sean indispensables en relación con la totalidad de los derechos, es indudable que una legislación contra los desalojos forzosos es una base esencial para crear un sistema de protección eficaz. Esa legislación debería comprender medidas que a) brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras, b) se ajusten al Pacto y c) regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos. La legislación debe aplicarse además a todos los agentes que actúan bajo la autoridad del Estado o que responden ante él. Además, habida cuenta de la creciente tendencia que se da en algunos Estados a que el Gobierno reduzca grandemente su responsabilidad en el sector de la vivienda, los Estados Partes deben velar por que las medidas legislativas y de otro tipo sean adecuadas para prevenir y, llegado el caso, castigar los desalojos forzosos que lleven a cabo, sin las debidas salvaguardias, particulares o entidades privadas. Por tanto, los Estados Partes deberían revisar la legislación y las políticas vigentes para que sean compatibles con las exigencias del derecho a una vivienda adecuada y derogar o enmendar toda ley o política que no sea conforme a las disposiciones del Pacto.

10. Las mujeres, los niños, los jóvenes, los ancianos, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y de otro tipo, así como otros individuos y grupos vulnerables, se ven afectados en medida desproporcionada por la práctica de los desalojos forzosos. En todos estos grupos las mujeres son particularmente vulnerables a causa de la discriminación jurídica y otras formas de discriminación que suelen darse en materia de derecho a la propiedad (incluida la propiedad de una vivienda) o del derecho al acceso a la propiedad o a la vivienda, y de su particular vulnerabilidad a los actos de violencia y abuso sexual cuando se quedan sin hogar. Las disposiciones contra la discriminación del párrafo 2 del artículo 2 y del artículo 3 del Pacto imponen a los gobiernos la obligación adicional de velar por que, cuando se produzca un desalojo, se adopten medidas apropiadas para impedir toda forma de discriminación.

11. Aunque algunos desalojos pueden ser justificables, por ejemplo en caso de impago persistente del alquiler o de daños a la propiedad alquilada sin causa justificada, las autoridades competentes deberán garantizar que los desalojos se lleven a cabo de manera permitida por una legislación compatible con el Pacto y que las personas afectadas dispongan de todos los recursos jurídicos apropiados.

12. El desalojo forzoso y el derribo de viviendas como medida punitiva son también incompatibles con las normas del Pacto. Asimismo, el Comité toma nota de las obligaciones contenidas en los

Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos de 1977, en lo concerniente a las prohibiciones de los traslados de población civil y la destrucción de bienes de propiedad privada, en la medida en que guardan relación con la práctica de los desalojos forzosos.

13. Antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas, los Estados Partes deberían velar por que se estudien en consulta con los interesados todas las demás posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza. Deberían establecerse recursos o procedimientos legales para los afectados por las órdenes de desalojo. Los Estados Partes deberán velar también por que todas las personas afectadas tengan derecho a la debida indemnización por los bienes personales o raíces de que pudieran ser privadas. A este respecto conviene recordar el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que exige a los Estados Partes que garanticen “un recurso efectivo” a las personas cuyos derechos hayan sido violados y que “las autoridades pertinentes” cumplan “toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

14. Cuando se considere que el desalojo está justificado, debería llevarse a cabo con estricto cumplimiento de las disposiciones pertinentes de las normas internacionales de derechos humanos y respetando los principios generales de la razón y la proporcionalidad. A este respecto, cabe recordar en particular la Observación general N° 16 del Comité de Derechos Humanos relativa al artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que señala que la injerencia en el domicilio de una persona sólo puede tener lugar “en los casos previstos por la ley”. El Comité observó que en tales casos la ley debía “conformarse a las disposiciones, propósitos y objetivos del Pacto”. El Comité señaló también que “en la legislación pertinente se deben especificar con detalle las circunstancias precisas en que podrán autorizarse esas injerencias”.

15. Aunque la debida protección procesal y el proceso con las debidas garantías son aspectos esenciales de todos los derechos humanos, tienen especial pertinencia para la cuestión de los desalojos forzosos que guarda relación directa con muchos de los derechos reconocidos en los pactos internacionales de derechos humanos. El Comité considera que entre las garantías procesales que se deberían aplicar en el contexto de los desalojos forzosos figuran: a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del Gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales.

16. Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda.

17. El Comité sabe que varios proyectos de desarrollo financiados por instituciones internacionales en los territorios de Estados Partes han originado desalojos forzosos. Respecto de ellos, el

Comité recuerda su Observación general N° 2 (1990) que dice, entre otras cosas, que “los organismos internacionales deberían evitar escrupulosamente toda participación en proyectos que, por ejemplo [...] fomenten o fortalezcan la discriminación contra individuos o grupos contraria a las disposiciones del Pacto, o que entrañen la expulsión o desplazamiento en gran escala de seres humanos sin proporcionarles toda la protección y compensación adecuadas [...] En cada una de las fases de los proyectos de desarrollo debería hacerse todo lo posible para que se tengan en cuenta los derechos reconocidos en los Pactos”.<sup>6</sup>

18. Algunos organismos, como el Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han aprobado directrices en materia de reubicación y/o reasentamiento a fin de limitar los sufrimientos humanos causados por los desalojos forzados. Esas prácticas suelen ser el corolario de proyectos de desarrollo en gran escala, como la construcción de presas y otros proyectos importantes de producción de energía. Es esencial la plena observancia de esas directrices, en la medida en que reflejan las obligaciones contenidas en el Pacto, tanto por los propios organismos como por los Estados Partes en el Pacto. A este respecto, el Comité recuerda lo señalado en la Declaración y Programa de Acción de Viena en el sentido de que: “el desarrollo propicia el disfrute de todos los derechos humanos, pero la falta de desarrollo no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos internacionalmente reconocidos” (parte I, párr. 10).

19. En las directrices aprobadas por el Comité para la presentación de informes se pide a los Estados Partes que proporcionen diversas informaciones directamente relacionadas con la práctica de los desalojos forzados, entre ellas información sobre: a) “el número de personas expulsadas de su vivienda en los últimos cinco años y el número de personas que carecen actualmente de protección jurídica contra la expulsión arbitraria o cualquier otro tipo de desahucio”; b) las “leyes relativas a los derechos de los inquilinos a la seguridad de ocupación, la protección frente al desahucio” y c) “las leyes que prohíban todo tipo de desahucio”.<sup>7</sup>

20. Se pide también información en cuanto a las “medidas adoptadas, entre otras circunstancias, durante programas de renovación urbana, proyectos de nuevo desarrollo, mejora de lugares, preparación de acontecimientos internacionales (olimpiadas, exposiciones universales, conferencias, etc.), campañas de embellecimiento urbano, etc., que garanticen la protección contra la expulsión y la obtención de una nueva vivienda sobre la base de acuerdo mutuo, por parte de cualquier persona que viva en los lugares de que se trate o cerca de ellos”.<sup>8</sup> Sin embargo son pocos los Estados Partes que han incluido en sus informes al Comité la información solicitada. En consecuencia, el Comité reitera la importancia que asigna a la recepción de esa información.

21. Algunos Estados Partes han señalado que no disponen de información de ese tipo. El Comité recuerda que la vigilancia efectiva del derecho a una vivienda adecuada, bien sea por el gobierno interesado o por el Comité, es imposible si no se cuenta con los datos apropiados y por ello solicita a todos los Estados Partes que velen por que se reúnan los datos necesarios y se incluyan en los informes presentados en virtud del Pacto.

6/ E/1990/23, anexo III, párrs. 6 y 8 d).

7/ E/C.12/1990/8, anexo IV.

8/ *Ibíd.*

## Anexo 5

**Restitución de viviendas y de patrimonio  
con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos  
Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro\*  
Principios sobre la restitución de las viviendas  
y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas**

**NACIONES UNIDAS  
Consejo Económico y Social**

### Resumen

En su 56º período de sesiones, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, en su resolución 2004/2, acogió con beneplácito el informe preliminar presentado por el Relator Especial y pidió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que hiciera distribuir de forma amplia los proyectos de principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas contenidos en dicho informe entre las organizaciones no gubernamentales (ONG), los gobiernos, los organismos especializados y otras partes interesadas, con el fin de recabar sus comentarios.

Asimismo, pidió al Relator Especial que tuviera en cuenta esos comentarios en la preparación de su informe definitivo, que examinaría la Subcomisión en su 57º período de sesiones.

En el presente informe definitivo del Relator Especial se reflejan los resultados de ese intenso proceso de consultas y se presenta la versión definitiva de los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas.

En la adición al presente informe figuran notas explicativas relativas a los Principios.

En ellas se indican las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, derecho de los refugiados y derecho humanitario, y de las normas conexas, en que se basan los Principios.

### INTRODUCCIÓN

1. En su 56º período de sesiones, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, en su resolución 2004/2, acogió con beneplácito el informe preliminar presentado por el Relator Especial sobre la restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos (E/CN.4/Sub.2/2004/22), que contenía los proyectos de principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (en lo sucesivo, “proyectos de principios”), así como el proyecto de comentario adicional sobre los proyectos de principios (E/CN.4/Sub.2/2004/22/Add.1)

\* Las notas se reproducen en el idioma original.

2. En su resolución 2004/2, la Subcomisión pidió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que hiciera distribuir de forma amplia los proyectos de principios entre las ONG, los gobiernos, los organismos especializados y otras partes interesadas, con el fin de recabar sus comentarios, y solicitó al Relator Especial que tuviera en cuenta dichos comentarios en la preparación de su informe definitivo, que examinaría la Subcomisión en su 57º período de sesiones. Por otro lado, durante el último año, el Relator Especial también ha solicitado los comentarios de varios organismos y expertos con el fin de reunir una vasta gama de opiniones, observaciones y aportaciones acerca de los proyectos de principios.

3. Desde el 56º período de sesiones de la Subcomisión, el Relator Especial ha recibido un gran número de escritos que contienen comentarios meditados y detallados sobre los proyectos de principios procedentes de ONG, gobiernos, organismos especializados y otras partes interesadas. El Relator Especial quedó sumamente complacido por el cuidado con que muchas partes interesadas tuvieron a bien examinar los proyectos de principios, y desea expresar su agradecimiento por las contribuciones aportadas a la realización de esta importante tarea.

4. Para facilitar aún más el diálogo sobre los proyectos de principios, los días 21 y 22 de abril de 2005, se celebró una consulta de expertos relativa a los proyectos de principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio en la Brown University de Providence (Rhode Island, Estados Unidos de América). En dicha consulta, el Relator Especial pudo examinar los proyectos de principios junto con un amplio abanico de expertos internacionales. Los participantes aportaron a los debates una notable diversidad de conocimientos especializados, en particular en las esferas de la asistencia y el derecho de los refugiados, los desplazados internos, la elaboración y aplicación de los programas de restitución, los conflictos y las situaciones posteriores a ellos, la consolidación de la paz y las negociaciones de paz, los derechos internacionales relativos a la vivienda, y la igualdad de género en situaciones de desplazamiento, así como, por supuesto, sus valiosos conocimientos en materia de derecho internacional humanitario y normas internacionales de derechos humanos.<sup>1</sup>

5. La consulta de expertos fue coordinada conjuntamente por el Instituto Watson de la Brown University y el Centro de Derechos de Vivienda y Desahucios, con el generoso apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y del Consejo Noruego para los Refugiados (CNR). El Relator Especial desea aprovechar también esta oportunidad para agradecer a estos organismos su amable y generoso apoyo.

6. En la consulta se invitó a los expertos a formular observaciones acerca del contenido sustantivo y técnico de los proyectos de principios con el fin de garantizar que en la versión definitiva se abordaran, de la forma más clara y concisa posible, los verdaderos obstáculos que pueden surgir durante la aplicación de los programas de restitución. En la elaboración de los Principios se ha aplicado un enfoque prospectivo y global de la restitución de viviendas, tierras y patrimonio con arreglo al derecho internacional, que se basó tanto en las lecciones aprendidas por los expertos sobre el terreno como en las “prácticas óptimas” surgidas de situaciones posteriores a conflictos

1 The Participants in the Expert Consultation were Ingunn-Sofie Aursnes, Paul Bentall, George Bisharat, Widney Brown, Pierre Buyoya, Roberta Cohen, Mayra Gómez, Agnes Hurwitz, Lisa Jones, Isabel G. Lavadenz Paccieri, Scott Leckie, Dan Lewis, Karolina Lindholm-Billing, Gert Ludekin, Carolyn Makinson, John Packer and Rhodri Williams.

en las que la restitución se había considerado como un componente fundamental de la justicia restitutiva. En los Principios se incluyen algunas de las disposiciones más útiles de diversos programas y políticas nacionales de restitución ya vigentes, como los establecidos para Bosnia y Herzegovina, Burundi, Camboya, Chipre, Guatemala, Kosovo, Sudáfrica y Rwanda.

7. Sin duda, este riguroso proceso de examen ha mejorado la calidad, el alcance y la pertinencia de los proyectos de principios. En el presente informe definitivo del Relator Especial se reflejan los resultados de ese intenso proceso de consultas y se ofrece la versión definitiva de los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. En la adición al presente informe figuran notas explicativas relativas a los Principios. En ellas se indican las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y de las normas conexas, en que se basan los Principios.

8. Cabe señalar que en los Principios se siguen reflejando los principios generalmente aceptados de los instrumentos internacionales de derechos humanos, derecho de los refugiados y derecho humanitario, y de las normas conexas, incluidos los consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra y el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II). En los Principios se reflejan también otras normas internacionales de derechos humanos y disposiciones conexas pertinentes, en particular los Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos, los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones,<sup>2</sup> y las conclusiones pertinentes del Comité Ejecutivo del ACNUR.

9. En una fase posterior, será posible y sumamente útil elaborar un comentario más amplio y exhaustivo sobre los Principios, que abarque todas las disposiciones jurídicas internacionales pertinentes, así como las demás normas aplicables, y pueda ser de utilidad en la interpretación de los Principios. No obstante, la elaboración de un comentario tan detallado escapa al alcance del presente estudio, aunque puede y debería abordarse en el futuro. Desde luego, así se ha hecho en casos anteriores en que determinados órganos de derechos humanos, como la Subcomisión, han formulado y aprobado normas de derechos humanos. Se espera que la elaboración de un comentario exhaustivo sea uno de los muchos medios de asegurar la vigencia de los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas.

2 The Commission recommended to the General Assembly that it adopt the Basic Principles and Guidelines as contained in the annex to Commission resolution 2005/35.



## Anexo

# PRINCIPIOS SOBRE LA RESTITUCIÓN DE LAS VIVIENDAS Y EL PATRIMONIO DE LOS REFUGIADOS Y LAS PERSONAS DESPLAZADAS

### Preámbulo

*Considerando* que millones de refugiados y de personas desplazadas en todo el mundo siguen viviendo en condiciones precarias e inciertas y que todos ellos tienen derecho a un regreso voluntario, en condiciones de seguridad y de dignidad, a sus hogares y tierras de origen o a sus anteriores lugares de residencia habitual,

*Subrayando* que el regreso voluntario, en condiciones de seguridad y dignidad, debe basarse en una elección libre, informada e individual y que los refugiados y las personas desplazadas deben disponer de información completa, objetiva, actualizada y exacta, en particular sobre las cuestiones relativas a la seguridad física, material y jurídica en sus países o lugares de origen,

*Reafirmando* los derechos de las mujeres y niñas refugiadas y desplazadas y reconociendo la necesidad de adoptar medidas positivas para velar por que se garantice su derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio,

*Acogiendo con beneplácito* la creación en los últimos años de numerosas instituciones nacionales e internacionales encargadas de garantizar el respeto del derecho a la restitución que les asiste a los refugiados y a las personas desplazadas, así como la promulgación de un gran número de leyes, normas, declaraciones de política, acuerdos y directrices nacionales e internacionales en que se ha reconocido y reafirmado el derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio,

*Con el convencimiento* de que el derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es esencial para la solución de conflictos, la consolidación de la paz en los períodos posteriores a los conflictos, el regreso seguro y sostenible y el establecimiento del estado de derecho, así como de que la supervisión meticulosa de los programas de restitución por las organizaciones internacionales y los Estados afectados es indispensable para garantizar su aplicación eficaz,

*Con el convencimiento asimismo* de que la aplicación exitosa de programas de restitución de viviendas, tierras y patrimonio, como elemento fundamental de la justicia reformativa, contribuye a impedir de forma efectiva que se vuelvan a producir situaciones de desplazamiento y a consolidar una paz duradera,

## **Sección I- ALCANCE Y APLICACIÓN**

### **1. Alcance y aplicación**

1.1. Los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas formulados en el presente documento tienen por objeto prestar asistencia a todos los actores competentes, tanto nacionales como internacionales, en el tratamiento de las cuestiones jurídicas y técnicas relativas a la restitución de viviendas, tierras y patrimonio en situaciones de desplazamiento en que las personas afectadas se hayan visto privadas de forma arbitraria o ilegal de sus anteriores hogares, tierras, bienes o lugares de residencia habitual.

1.2. Los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas se aplican por igual a todos los refugiados, desplazados internos y demás personas desplazadas que se encuentren en situaciones similares y hayan huido de su país pero que tal vez no estén encuadradas en la definición jurídica de refugiado (en lo sucesivo, “refugiados y desplazados”), a quienes se haya privado de forma arbitraria o ilegal de sus anteriores hogares, tierras, bienes o lugares de residencia habitual, independientemente de la naturaleza del desplazamiento o de las circunstancias que lo originaron.

## **Sección II- DERECHO A LA RESTITUCIÓN DE LAS VIVIENDAS Y EL PATRIMONIO**

### **2. Derecho a la restitución de las viviendas y el patrimonio**

2.1. Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial.

2.2. Los Estados darán prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de la justicia reformativa. El derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de los refugiados y desplazados a quienes les asista ese derecho.

## **Sección III- PRINCIPIOS GENERALES**

### **3. Derecho a la no discriminación**

3.1. Toda persona tiene derecho a que se la proteja de la discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, discapacidad, nacimiento o cualquier otra condición social.

3.2. Los Estados velarán por que la discriminación *de facto* y *de jure* por los motivos mencionados esté prohibida y por que todas las personas, incluidos los refugiados y desplazados, sean consideradas iguales ante la ley.

#### **4. Derecho a la igualdad entre hombres y mujeres**

4.1. Los Estados garantizarán a hombres y mujeres, incluidos los niños y las niñas, la igualdad en el goce del derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio. Los Estados les garantizarán también la igualdad en el goce, entre otros, de los derechos al regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad; a la seguridad jurídica de la tenencia; a la propiedad del patrimonio; a la sucesión; y al uso y control de las viviendas, las tierras y el patrimonio, y al correspondiente acceso.

4.2. Los Estados deben garantizar que en los programas, las políticas y las prácticas de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio se reconozcan los derechos de titularidad conjunta de ambas cabezas de familia -hombre y mujer- como un componente explícito del proceso de restitución, y que en dichos programas, políticas y prácticas se incorpore una perspectiva de género.

4.3. Los Estados velarán por que en los programas, las políticas y las prácticas de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio las mujeres y las niñas no resulten desfavorecidas. Los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizar la igualdad de género a este respecto.

#### **5. Derecho a la protección contra el desplazamiento**

5.1. Toda persona tiene derecho a que se la proteja de ser desplazada arbitrariamente de su hogar, de sus tierras o de su lugar de residencia habitual.

5.2. Los Estados deben incluir en su legislación protecciones contra el desplazamiento que se ajusten a las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho humanitario, y de las normas conexas, así como ampliar el alcance de dichas protecciones a toda persona que se encuentre dentro de su jurisdicción legal o bajo su control efectivo.

5.3. Los Estados prohibirán el desalojo forzoso, la demolición de viviendas, la destrucción de zonas agrícolas y la confiscación o expropiación arbitraria de tierras como medida punitiva o como medio o estrategia de guerra.

5.4. Los Estados adoptarán medidas para garantizar que nadie sea sometido al desplazamiento por agentes estatales o no estatales. Los Estados velarán asimismo por que los individuos, las empresas y demás entidades que se encuentren dentro de su jurisdicción legal o bajo su control efectivo se abstengan de realizar desplazamientos o de participar en ellos de algún otro modo.

#### **6. Derecho a la intimidad y al respeto del hogar**

6.1. Toda persona tiene derecho a ser protegida contra las injerencias arbitrarias o ilegales en su intimidad o en su hogar.

6.2. Los Estados velarán por que toda persona disponga de las debidas garantías procesales contra la injerencia arbitraria o ilegal en su intimidad o en su hogar.

#### **7. Derecho al disfrute pacífico de los bienes**

7.1. Toda persona tiene derecho al disfrute pacífico de sus bienes.

7.2. Los Estados sólo podrán subordinar el uso y el disfrute pacíficos de los bienes al interés público, y con sujeción a las condiciones previstas en la legislación y en los principios generales del derecho internacional. Siempre que sea posible, el «interés de la sociedad» debe entenderse en sentido restringido, de forma que conlleve únicamente una injerencia temporal o limitada en el derecho al disfrute pacífico de los bienes.

## **8. Derecho a una vivienda adecuada**

8.1. Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada.

8.2. Los Estados deben adoptar medidas positivas para mejorar la situación de los refugiados y desplazados que no tienen viviendas adecuadas.

## **9. Derecho a la libertad de circulación**

9.1. Toda persona tiene derecho a la libertad de circulación y a escoger su propio lugar de residencia. Nadie será obligado de forma arbitraria o ilegal a permanecer en un territorio, una zona o una región. De igual forma, nadie será obligado de forma arbitraria o ilegal a abandonar un territorio, una zona o una región.

9.2. Los Estados velarán por que la libertad de circulación y el derecho a escoger el lugar de residencia no sean objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y las normas conexas.

## **Sección IV- DERECHO A UN REGRESO VOLUNTARIO, EN CONDICIONES DE SEGURIDAD Y DIGNIDAD**

### **10. Derecho a un regreso voluntario, en condiciones de seguridad y dignidad**

10.1. Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a regresar voluntariamente a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual en condiciones de seguridad y dignidad. El regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad debe fundarse en una elección libre, informada e individual. Se debe proporcionar a los refugiados y desplazados información completa, objetiva, actualizada y exacta, en particular sobre las cuestiones relativas a la seguridad física, material y jurídica en sus países o lugares de origen.

10.2. Los Estados permitirán el regreso voluntario de los refugiados y desplazados a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual, si así lo desearan. Este derecho no puede restringirse con ocasión de la sucesión de Estados ni someterse a limitaciones temporales arbitrarias o ilegales.

10.3. Los refugiados y desplazados no serán obligados ni coaccionados de ningún otro modo, ya sea de forma directa o indirecta, a regresar a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual. Los refugiados y desplazados deben tener acceso de forma efectiva, si así lo desearan, a soluciones duraderas al desplazamiento distintas del regreso, sin perjuicio de su derecho a la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio.

10.4. Cuando sea menester, los Estados deben solicitar a otros Estados o a organizaciones internacionales la asistencia técnica o financiera necesaria para facilitar el regreso voluntario efectivo, en condiciones de seguridad y dignidad, de los refugiados y desplazados.

## **Sección V- MECANISMOS DE APLICACIÓN LEGALES, POLÍTICOS, PROCESALES E INSTITUCIONALES**

### **11. Compatibilidad con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y de las normas conexas**

11.1. Los Estados deben garantizar que todos los procedimientos, instituciones, mecanismos y marcos jurídicos relativos a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio sean plenamente compatibles con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y de las normas conexas, y que en ellos se reconozca el derecho al regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad.

### **12. Procedimientos, instituciones y mecanismos nacionales**

12.1. Los Estados deben establecer procedimientos, instituciones y mecanismos que de una manera equitativa, oportuna, independiente, transparente y no discriminatoria, y con su apoyo, permitan evaluar y dar curso a las reclamaciones relativas a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio. En los casos en que estas cuestiones se puedan abordar de forma eficaz con los procedimientos, las instituciones y los mecanismos existentes, se deben proporcionar los recursos financieros, humanos y de otra índole necesarios para facilitar la restitución de forma justa y oportuna.

12.2. Los Estados deben velar por que en los procedimientos, las instituciones y los mecanismos de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio se tengan en cuenta los aspectos relativos a la edad y al género, se reconozca la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, así como entre niños y niñas, y se refleje el principio general del “interés superior del niño”.

12.3. Los Estados deben adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y judiciales apropiadas para apoyar y facilitar el proceso de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio. Los Estados deben proporcionar a todos los organismos competentes los recursos financieros, humanos y de otra índole necesarios para que realicen plenamente su labor de forma justa y oportuna.

12.4. Los Estados deben establecer directrices para garantizar la eficacia de todos los procedimientos, las instituciones y los mecanismos pertinentes de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, en particular directrices relativas a la organización institucional, la capacitación del personal y la tramitación de los casos pendientes, los procedimientos de investigación y tramitación de denuncias, y la verificación de la titularidad de los bienes o de otros derechos de propiedad, así como a los mecanismos de adopción, ejecución y apelación de decisiones. Los Estados pueden incluir en estos procesos mecanismos alternativos u oficiosos de solución de conflictos, siempre y cuando la actuación de dichos mecanismos se ajuste a las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y de las normas conexas, incluido el derecho a la protección contra la discriminación.

12.5. En caso de quebrantamiento general del estado de derecho o cuando no puedan poner en marcha los procedimientos, las instituciones y los mecanismos necesarios para facilitar el proceso de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio de forma justa y oportuna, los Estados deben solicitar la asistencia y la cooperación técnicas de los organismos internacionales competentes con miras a establecer regímenes provisionales que proporcionen a los refugiados y desplazados los procedimientos, las instituciones y los mecanismos necesarios a fin de garantizar los recursos eficaces para realizar su derecho de restitución.

12.6. En los acuerdos de paz y de repatriación voluntaria, los Estados deben prever procedimientos, instituciones y mecanismos de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio. En los acuerdos de paz, las partes deben comprometerse expresamente a abordar de forma apropiada todas las cuestiones relativas a las viviendas, las tierras y el patrimonio que requieran reparaciones con arreglo al derecho internacional o que, en caso de no abordarse, podrían poner en peligro el proceso de paz; también se comprometerán a dar prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación a este respecto.

### **13. Accesibilidad de los procedimientos de reclamación de restitución**

13.1. Toda persona a quien se haya privado arbitraria o ilegalmente de su vivienda, sus tierras o su patrimonio debe tener la posibilidad de presentar una reclamación de restitución o de indemnización ante un órgano independiente e imparcial, que debe pronunciarse acerca de la reclamación y notificar su resolución al reclamante. Los Estados no deben establecer condiciones previas para la presentación de una reclamación de restitución.

13.2. Los Estados deben velar por que todos los aspectos de los procedimientos de reclamación de restitución, incluidos los trámites de apelación, sean justos, oportunos, accesibles y gratuitos, y que en ellos se tengan en cuenta las cuestiones de edad y de género. Los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizar que las mujeres puedan participar en condiciones de plena igualdad en estos procedimientos.

13.3. Los Estados deben garantizar que los niños separados o no acompañados puedan participar en los procedimientos de reclamación de restitución y estén plenamente representados en él, así como que cualquier decisión relativa a las reclamaciones de restitución presentadas por niños separados o no acompañados se adopte de conformidad con el principio general del “interés superior del niño”.

13.4. Los Estados deben garantizar que todos los refugiados y desplazados, cualquiera sea el lugar en que residan durante el período de desplazamiento, puedan acceder a los procedimientos de reclamación de la restitución ya sea en los países de origen, en los países de asilo o en los países a los que hayan huido. Los Estados deben garantizar que todas las personas afectadas tengan conocimiento de los procedimientos de reclamación de la restitución y que la información sobre dichos procedimientos se ponga fácilmente a su disposición, ya sea en los países de origen, en los países de asilo o en los países a los que hayan huido.

13.5. Los Estados deben procurar establecer centros y oficinas de tramitación de las reclamaciones de restitución en todas las zonas afectadas en que residen personas con derecho a presentar esas reclamaciones. Para facilitar al máximo el acceso a los procedimientos de reclamación, las personas

afectadas deben tener la posibilidad de presentar sus reclamaciones por correo, por medio de un representante legal o en persona. Los Estados también deben considerar la posibilidad de establecer unidades móviles para garantizar que todos los reclamantes potenciales puedan acceder a los procedimientos de reclamación.

13.6. Los Estados deben velar por que los usuarios de las viviendas, las tierras o el patrimonio, incluidos los arrendatarios, tengan derecho a participar en los procedimientos de reclamación de la restitución, incluso mediante la presentación de reclamaciones conjuntas.

13.7. Los Estados deben elaborar formularios de reclamación de la restitución que sean sencillos y fáciles de entender y utilizar, y que estén redactados en el idioma o los idiomas principales de los grupos afectados. Se debe prestar a las personas asistencia adecuada para rellenar y presentar todos los formularios de reclamación necesarios, teniendo en cuenta la edad y el género de los reclamantes.

13.8. Cuando no sea posible simplificar suficientemente los formularios de reclamación debido a la complejidad inherente a esos procedimientos, los Estados deben contratar a personas calificadas para que se entrevisten con los reclamantes potenciales y, respetando el principio de confidencial y teniendo en cuenta su edad y su género, recaben la información necesaria para completar los formularios de reclamación en su nombre.

13.9. Los Estados deben establecer plazos precisos para la presentación de reclamaciones de restitución. Esos plazos, que deben divulgarse ampliamente y ser suficientemente extensos para que todos los afectados puedan presentar sus reclamaciones, han de establecerse teniendo en cuenta el número de reclamantes potenciales, las posibles dificultades para obtener y recopilar la información, el alcance del desplazamiento, la accesibilidad de los procedimientos para grupos potencialmente desfavorecidos e individuos vulnerables, y la situación política en el país o la región de origen.

13.10. Los Estados deben velar por que se proporcione a las personas que lo necesiten, incluidos los analfabetos y los discapacitados, una asistencia especial para garantizar que no se les niegue el acceso a los procedimientos de reclamación de restitución.

13.11. Los Estados deben garantizar la prestación de una asistencia jurídica adecuada y, de ser posible, gratuita a quienes deseen presentar una reclamación de restitución. Esta asistencia jurídica, cuya prestación podrá correr a cargo de instituciones gubernamentales o no gubernamentales (nacionales o internacionales), deberá estar exenta de discriminación y satisfacer normas adecuadas de calidad, equidad e imparcialidad, a fin de que los procedimientos de reclamación no se vean menoscabados.

13.12. Los Estados deben velar por que nadie sea procesado o castigado por presentar una reclamación de restitución.

#### **14. Consulta y participación adecuadas en la adopción de decisiones**

14.1. Los Estados y los demás actores nacionales e internacionales interesados deben velar por que los programas de repatriación voluntaria y de restitución de viviendas, tierras y patrimonio se lleven a cabo previo mantenimiento de consultas apropiadas con las personas, las comunidades y los grupos afectados y con su adecuada participación.

14.2. Los Estados y los demás actores nacionales e internacionales interesados deben garantizar, en particular, que las mujeres, las poblaciones indígenas, las minorías raciales y étnicas, las personas de edad, los discapacitados y los niños estén adecuadamente representados e incluidos en los procesos de adopción de decisiones sobre la restitución, así como que dispongan de la información y los medios necesarios para participar en ellos de forma efectiva. Se debe prestar especial atención a las necesidades de las personas vulnerables, como las personas de edad, las mujeres solteras que sean cabeza de familia, los niños separados o no acompañados y las personas con discapacidad.

## **15. Registros y documentación de las viviendas, las tierras y el patrimonio**

15.1. Los Estados deben establecer o restablecer sistemas catastrales nacionales con fines múltiples u otros sistemas apropiados para el registro de los derechos sobre las viviendas, las tierras y el patrimonio como componente integrante de cualquier programa de restitución, respetando los derechos de los refugiados y desplazados.

15.2. Los Estados deben velar por que toda declaración judicial, cuasijudicial, administrativa o consuetudinaria relativa a la propiedad legítima de las viviendas, las tierras o el patrimonio, o a los derechos correspondientes, vaya acompañada de medidas encaminadas a hacer efectivos el registro o la delimitación de dichos bienes, como requisito para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia. Estas medidas se ajustarán a las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y de las normas conexas, incluido el derecho a la protección contra la discriminación.

15.3. Los Estados deben garantizar, cuando proceda, que en los sistemas de registro se inscriban o se reconozcan los derechos de propiedad de las comunidades tradicionales e indígenas sobre tierras colectivas.

15.4. Los Estados y las demás autoridades o instituciones responsables deben velar por que los sistemas de registro existentes no se destruyan durante los conflictos o los períodos posteriores a ellos. Entre las medidas para prevenir la destrucción de los registros de las viviendas, las tierras y el patrimonio cabría incluir su protección *in situ* o, si fuera necesario, su traslado temporal a un lugar seguro o el establecimiento de un dispositivo de custodia adecuado. En caso de traslado, los registros se deben restituir a su lugar de origen lo antes posible tras el fin de las hostilidades. Los Estados y las demás autoridades responsables también pueden considerar la posibilidad de establecer procedimientos para copiar los registros (por ejemplo, en formato digital), trasladar los originales a un lugar seguro y acreditar la autenticidad de las copias.

15.5. Los Estados y las demás autoridades o instituciones responsables deben facilitar, a instancia de un reclamante o de su representante legal, copias de cualquier prueba documental que obre en su poder y que sea necesaria para presentar o fundamentar una reclamación de restitución. Dichas pruebas documentales deben proporcionarse gratuitamente o por una tasa módica.

15.6. Los Estados y las demás autoridades o instituciones responsables que lleven a cabo el registro de refugiados o desplazados deben esforzarse por recopilar la información pertinente para facilitar el proceso de restitución, por ejemplo incluyendo en el formulario de registro preguntas relativas a la ubicación y las características de las viviendas, las tierras, el patrimonio o el lugar de



residencia habitual de que se vio privado cada refugiado o desplazado. Dicha información debe solicitarse siempre que se recaben datos de los refugiados y desplazados, incluso durante la huida.

15.7. En casos de desplazamiento masivo en que existan pocas pruebas documentales de la titularidad o de los derechos de propiedad, los Estados pueden adoptar la presunción de pleno derecho de que las personas que hayan huido de sus hogares durante un determinado período marcado por la violencia o el desastre lo hicieron por motivos relacionados con la violencia o el desastre y que, por tanto, tienen derecho a la restitución de sus viviendas, sus tierras y su patrimonio. En dichos casos, las propias autoridades administrativas y judiciales pueden encargarse de determinar los hechos relacionados con las reclamaciones de restitución que no vayan acompañadas de la documentación necesaria.

15.8. Los Estados no considerarán válida ninguna transacción de viviendas, tierras o patrimonio, incluida cualquier transferencia que se haya efectuado bajo presión o bajo cualquier otro tipo de coacción o fuerza directa o indirecta, o en la que se hayan respetado las normas internacionales de derechos humanos.

## **16. Derechos de los arrendatarios y otros no propietarios**

16.1. Los Estados deben velar por que en los programas de restitución se reconozcan los derechos de los arrendatarios, de los titulares de derechos de ocupación social y de otros ocupantes o usuarios legítimos de las viviendas, las tierras o el patrimonio. Los Estados se deben comprometer, en la mayor medida posible, a que estas personas puedan regresar y recuperar y utilizar sus hogares, tierras y patrimonio en condiciones similares a las de los titulares de derechos de propiedad oficiales.

## **17. Ocupantes secundarios**

17.1. Los Estados deben velar por que los ocupantes secundarios estén protegidos contra el desalojo forzoso arbitrario o ilegal. En los casos en que su desplazamiento se considere justificable e inevitable a los efectos de la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, los Estados garantizarán que el desalojo se lleve a cabo de una manera compatible con los instrumentos y las normas internacionales de derechos humanos, proporcionando a los ocupantes secundarios las debidas garantías procesales, incluida la posibilidad de efectuar consultas auténticas, el derecho a recibir una notificación previa adecuada y razonable, y el acceso a recursos jurídicos, como la posibilidad de obtener una reparación.

17.2. Los Estados deben velar por que las garantías procesales otorgadas a los ocupantes secundarios no menoscaben el derecho de los propietarios legítimos, de los inquilinos o de otros titulares de derechos a volver a tomar posesión de las viviendas, las tierras o el patrimonio en cuestión de forma justa y oportuna.

17.3. En los casos en que el desalojo de los ocupantes secundarios sea justificable e inevitable, los Estados deben adoptar medidas positivas para proteger a aquellos que no dispongan de medios para acceder a otra vivienda adecuada cuando deben abandonar la que ocupan en ese momento, con el fin de que no se queden sin hogar y de que su derecho a una vivienda adecuada no se vea menoscabado de ningún otro modo. Los Estados deben esforzarse por encontrar y proporcionar viviendas o tierras alternativas a dichos ocupantes, incluso de forma temporal, con el fin de facili-

tar la restitución oportuna de las viviendas, las tierras y el patrimonio de los refugiados y desplazados. No obstante, la falta de dichas alternativas no debería retrasar innecesariamente la aplicación y el cumplimiento de las decisiones que los órganos competentes adopten respecto de la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio.

17.4. En los casos en que los ocupantes secundarios hayan vendido las viviendas, las tierras o el patrimonio a terceros que las hayan adquirido de buena fe, los Estados pueden considerar la posibilidad de establecer mecanismos para indemnizar a los compradores que hayan resultado perjudicados. No obstante, cabe sostener que la gravedad del desplazamiento que originó el abandono de los bienes puede entrañar una notificación implícita de la ilegalidad de su adquisición, lo cual excluye en tal caso la formación de derechos de buena fe sobre la propiedad.

## **18. Medidas legislativas**

18.1. Los Estados deben velar por que el derecho de los refugiados y desplazados a la restitución de sus viviendas, sus tierras y su patrimonio se reconozca como un componente esencial del estado de derecho. Los Estados deben garantizar el derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio adoptando todas las medidas legislativas necesarias, incluida la aprobación, la modificación, la reforma o la revocación de las leyes, los reglamentos o las prácticas pertinentes. Los Estados deben establecer un marco jurídico para la protección del derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio que sea claro y coherente y, cuando proceda, que esté unificado en una sola ley.

18.2. Los Estados deben velar por que en las leyes pertinentes se indique claramente quiénes son las personas o grupos afectados que tienen derecho a la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio, muy en particular los refugiados y desplazados. Los reclamantes subsidiarios también deben ser reconocidos, incluidos los familiares que viviesen con el reclamante principal en el momento del desplazamiento, las esposas, los convivientes, las personas dependientes, los herederos legales y toda otra persona con derecho a reclamar en las mismas condiciones que los reclamantes principales.

18.3. Los Estados deben garantizar que la legislación nacional relativa a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio sea coherente con el derecho interno y compatible con los acuerdos pertinentes en vigor, como los acuerdos de paz y de repatriación voluntaria, en la medida en que dichos acuerdos sean compatibles a su vez con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y de las normas conexas.

## **19. Prohibición de las leyes arbitrarias y discriminatorias**

19.1. Los Estados no deben aprobar ni aplicar leyes que menoscaben el proceso de restitución, como leyes de abandono o prescripción arbitrarias, discriminatorias o injustas por alguna otra razón.

19.2. Los Estados deben adoptar de inmediato medidas para revocar las leyes injustas o arbitrarias y las que produzcan algún otro efecto discriminatorio respecto del disfrute del derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, así como proporcionar recursos jurídicos a quienes hasta entonces se hayan visto injustamente perjudicados por la aplicación de dichas leyes.

19.3. Los Estados deben velar por que todas las políticas nacionales relativas al derecho de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio garanticen plenamente el derecho de las mujeres y las niñas a la protección contra la discriminación y a la igualdad de hecho y de derecho.

## **20. Ejecución de decisiones y sentencias relativas a la restitución**

20.1. Los Estados deberían designar organismos públicos encargados específicamente de ejecutar las decisiones y las sentencias relativas a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio.

20.2. Los Estados deben garantizar, mediante disposiciones legales y otros instrumentos apropiados, que las autoridades locales y nacionales estén jurídicamente obligadas a respetar, aplicar y hacer cumplir las decisiones y las sentencias dictadas por órganos competentes en relación con la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio.

20.3. Los Estados deben adoptar medidas específicas para prevenir la obstrucción pública de la ejecución de decisiones y sentencias relativas a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio. Las amenazas o las agresiones contra los funcionarios y los organismos encargados de la aplicación de los programas de restitución deben ser objeto de investigación exhaustiva y enjuiciamiento.

20.4. Los Estados deben adoptar medidas específicas para prevenir la destrucción o el saqueo de las viviendas, las tierras o los bienes que sean objeto de litigio o estén abandonados. Con objeto de reducir al mínimo la destrucción y el saqueo, los Estados deben establecer, en el marco de los programas de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, procedimientos para levantar un inventario del contenido de las viviendas y las tierras y de las características de los bienes reclamados.

20.5. Los Estados deben poner en marcha campañas de información pública destinadas a informar a los ocupantes secundarios y a otras partes interesadas de sus derechos y de las consecuencias jurídicas del incumplimiento de las decisiones y sentencias relativas a las viviendas, las tierras y el patrimonio, como la negativa a dejar libres de forma voluntaria las viviendas, las tierras y los bienes ocupados o el daño o saqueo de esos bienes.

## **21. Indemnización**

21.1. Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a una indemnización plena y efectiva como componente integrante del proceso de restitución. La indemnización puede ser monetaria o en especie. Para cumplir el principio de la justicia retributiva, los Estados velarán por que el recurso de indemnización sólo se utilice cuando el de restitución resulte de hecho imposible, cuando la parte perjudicada acepte la indemnización en lugar de la restitución con conocimiento de causa y de forma voluntaria, o cuando en las condiciones de un acuerdo de paz negociado se prevea una combinación de restitución e indemnización.

21.2. Los Estados deben velar por que, como norma, la restitución sólo se considere de hecho imposible en circunstancias excepcionales, concretamente cuando las viviendas, las tierras o el patrimonio hayan sido destruidos o ya no existan, según determine un tribunal independiente e imparcial. Incluso en esas circunstancias, el titular de los derechos sobre la vivienda, las tierras o

el patrimonio debe tener la opción de reparar o reconstruir dichos bienes cuando sea posible. En algunas situaciones, una combinación de indemnización y restitución puede ser el medio más apropiado de aplicar la justicia restitutiva y ofrecer recurso.

## **Sección VI- LA FUNCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL, INCLUIDAS LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**

### **22. Responsabilidad de la comunidad internacional**

22.1. La comunidad internacional debe promover y proteger el derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, así como el derecho a un regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad.

22.2. Las instituciones y los organismos internacionales de financiación, comercio y desarrollo, y otras instituciones conexas, incluidos los Estados miembros o donantes con derecho de voto en dichos órganos, deben tener plenamente en cuenta la prohibición del desplazamiento ilegal o arbitrario y, en particular, la prohibición de los desalojos forzosos establecida en las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos y en las normas conexas.

22.3. Las organizaciones internacionales deben colaborar con los gobiernos nacionales e intercambiar con ellos conocimientos especializados sobre la elaboración de políticas y programas nacionales de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, así como contribuir a garantizar su compatibilidad con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y de las normas conexas. Las organizaciones internacionales también deben prestar apoyo a la supervisión de la aplicación de tales políticas y programas.

22.4. Las organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas, deben esforzarse por garantizar que los acuerdos de paz y de repatriación voluntaria contengan disposiciones relativas a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, por ejemplo mediante el establecimiento de procedimientos, instituciones, mecanismos y marcos jurídicos en el ámbito nacional.

22.5. Las operaciones internacionales de paz deben contribuir, en el marco de su mandato general, a mantener un entorno seguro y estable en el que se puedan aplicar y ejecutar con éxito políticas y programas adecuados de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio.

22.6. En función del contexto de cada misión, se debe solicitar a los responsables de las operaciones internacionales de paz que contribuyan a proteger el derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, incluso mediante la ejecución de las resoluciones y sentencias que se dicten al respecto. Los miembros del Consejo de Seguridad deben contemplar la posibilidad de incluir esta función en el mandato de las operaciones de paz.

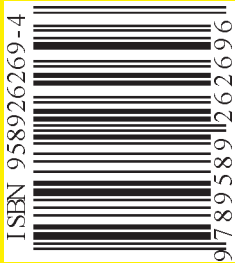
22.7. Las organizaciones internacionales y los responsables de las operaciones internacionales de paz deben abstenerse de ocupar, alquilar o comprar viviendas, tierras o bienes cuyo acceso o control escape en ese momento a sus propietarios legítimos, y deben exigir a su personal que actúe de igual manera. Asimismo, las organizaciones internacionales y los responsables de las

operaciones internacionales de paz deben garantizar que los órganos o procesos que estén bajo su control o supervisión no obstruyan, directa o indirectamente, la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio.

## **Sección VII- INTERPRETACIÓN**

### **23. Interpretación**

23.1. Los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas no deben interpretarse de forma que limiten, alteren o menoscaben de algún otro modo los derechos reconocidos en las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y de las normas conexas, o los derechos reconocidos en las legislaciones nacionales que sean compatibles con dichas normas internacionales.



El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) estima que en Colombia se encuentran desplazadas internamente entre dos y tres millones de personas. Las personas desplazadas internamente (PDI) se hallan actualmente en circunstancias dramáticas: su situación no ha mejorado en los últimos años, a menudo viven en la pobreza, y las perspectivas de poder regresar a sus hogares y tierras en paz y con seguridad son inciertas. Las PDI en Colombia padecen, además de la violación inicial que supone el desalojo forzoso de sus viviendas y tierras, graves violaciones de sus derechos a la seguridad personal, a no ser discriminadas, a una vivienda adecuada, a gozar del más alto nivel de salud posible, al agua, a la cultura, a la educación, al trabajo, a un nivel de vida adecuado, al retorno y a obtener compensación por los daños sufridos, entre otros.

Este informe analiza específicamente la situación de la vivienda de las PDI en Colombia en términos de sus derechos a una vivienda adecuada, a ser protegidas frente al desalojo forzoso y a la restitución de sus viviendas y patrimonio. El Gobierno de Colombia debe tomar con urgencia acciones específicas que permitan rectificar la situación actual. Con ese propósito, el informe hace recomendaciones concretas al Gobierno y a otras autoridades sobre las políticas que deben ser adoptadas.

El Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos Forzosos (COHRE) es una organización de derechos humanos no gubernamental, internacional e independiente, cuyo Secretariado Internacional tiene sede en Ginebra, Suiza. COHRE desarrolla una amplia variedad de actividades en apoyo del pleno cumplimiento de los derechos a la vivienda para todas las personas, en cualquier lugar. Para ello, realiza campañas públicas contra los desalojos forzosos donde quiera que ocurran o se prevean, y se opone a ellos, trabajando por conseguir el cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada en todas las regiones del mundo.

Para una mayor información, visite [www.cohre.org](http://www.cohre.org).

**El Programa de COHRE para las Américas (CAP)** tiene su sede en Porto Alegre, Brasil, y trabaja activamente en la promoción y protección de los derechos a la vivienda en las Américas, mediante misiones investigadoras de campo, seminarios de capacitación sobre derechos a la vivienda y la defensa judicial de esos derechos en foros nacionales, regionales e internacionales.



**Secretaría Internacional de COHRE**

83 Rue de Montbrillant  
1202 Geneva, Switzerland  
Tel: + 41.22.734.1028  
Fax: +41.22.733.8336  
Correo electrónico: [cohre@cohre.org](mailto:cohre@cohre.org)  
[www.cohre.org](http://www.cohre.org)

**Programa de COHRE para las Américas**

Rua Demétrio Ribeiro, 990/202  
90010-313 - Porto Alegre, RS  
Brazil  
Tel/fax: + 55.51.32121904  
Correo electrónico: [cohreamericas@cohre.org](mailto:cohreamericas@cohre.org)